



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 15 de fevereiro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 2197/2021 /DAJ N° 66/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 2197/2021, que “Estabelece critérios a serem observados pelos contratantes ou empregadores dos serviços prestados por Motoboy, no Município de Petrópolis”. Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar o Projeto de Lei nº 2197/2021, que “Estabelece critérios a serem observados pelos contratantes ou empregadores dos serviços prestados por Motoboy, no Município de Petrópolis”, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Marcelo Chitão.

É o sucinto relatório.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

A matéria tratada no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilustre Vereador Marcelo Chitão, segundo o seu autor, está fundamentada no art. 59, da Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP e no inciso I, do art. 30 da CRFB, entretanto, no que tange a fiscalização das regras de trânsito, a matéria objeto do presente projeto de lei encontra-se inserida na competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, dispostas no inc. II, do art. 60 art. 78, inc. XXIV e XXXVII, todos da LOMP.

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

Art. 78. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXIV - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, com observância do limite das dotações a elas destinadas;

XXXVII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

A primeira questão constitucional a ser apreciada diz respeito à possibilidade do legislador local legislar a respeito da organização e funcionamento dos órgãos que compõem a administração municipal, conforme julgado a seguir:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Julgado deste colendo Órgão Especial ressalta a importância do princípio da reserva de administração no contexto da separação de poderes (TJSP, ADI 172.331-0/1-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 22-04-2009), bem explicado pelo Ministro Celso de Mello:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Muito embora, a matéria tratada na presente proposição legislativa seja de suma importância para a segurança do profissional, MOTOBOY, e também da população de Petrópolis, no que diz respeito as regras de trânsito e transporte, s.m.j, a referida matéria objeto do presente Projeto de Lei, não está no rol das matérias de iniciativa dos nobres vereadores, mas sim na competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, com a criação da Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes, como órgão municipal de fiscalização do trânsito e transportes.

As reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo a atores diversos, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

É ponto pacífico que “as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Portanto, deve ser promovida a pesquisa, no patamar constitucional da reserva de iniciativa explícita, para se aquilatar violação ao princípio da separação dos poderes.

Afigura-se, em linha de princípio, razoável conclusão afirmativa dessa violação à vista da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme previsto na Constituição Estadual aplicável na órbita municipal. Se a matéria legislada for atinente à “criação, extinção das Secretarias e órgãos da administração pública e referir-se também ao seu funcionamento, observado o disposto no art. 60, da LOMP, há flagrante interferência do Legislativo no Executivo Municipal. Neste sentido:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

"III - Independência e Separação dos Poderes: processo legislativo: iniciativa das leis: competência privativa do Chefe do Executivo. Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública, criação de cargos e funções públicos e estabelecimento de rotinas e procedimentos administrativos, que são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, e), bem como dos que invadem competência privativa do Chefe do Executivo (CF, art. 84, II). Consequente deferimento da suspensão cautelar da eficácia de expressões e dispositivos da lei questionada"



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

(STF, ADI-MC 2.405-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Britto, 06-11-2002, DJ 17-02-2006, p. 54)

A fiscalização das regras de trânsito abordadas pela proposição em análise, já estão previstas na Lei Federal n. 12.009/1999, que criou a profissão de Motoboy/Motofrete, cuja fiscalização também se encontra disciplinada no Código de Trânsito Brasileiro-CTB e nas resoluções do CONTRAN pertinentes a presente matéria.

LEI FEDERAL N. 12.009 DE 29 DE JULHO DE 1999.

(...)

Art. 2º Para o exercício das atividades previstas no art. 1º, é necessário:

I – ter completado 21 (vinte e um) anos;

II – possuir habilitação, por pelo menos 2 (dois) anos, na categoria;

III – ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do Contran;

IV – estar vestido com colete de segurança dotado de dispositivos retrorefletivos, nos termos da regulamentação do Contran.

Parágrafo único. Do profissional de serviço comunitário de rua serão exigidos ainda os seguintes documentos:

I – carteira de identidade;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

II – título de eleitor;

III – cédula de identificação do contribuinte
– CIC;

IV – atestado de residência;

V – certidões negativas das varas criminais;

VI – identificação da motocicleta utilizada
em serviço.

Destarte, a fiscalização dos equipamentos das motocicletas e do seu condutor ficam a cargo, no Município de Petrópolis, delegado a CPTrans, pessoa jurídica criada por lei para fiscalização do trânsito e transportes no mencionado Município. Desta forma o mencionado Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, interfere diretamente no funcionamento da administração do Executivo Municipal, realizada regularmente pela referida Companhia.

De outras bandas, observando o alcance do objeto da presente proposição, no que tange a obrigação dos empregadores pela fiscalização dos equipamentos pessoais do condutor, Motoboy, ela interfere na relação contratual entre o empregador e o empregado, matéria atinente ao direito do trabalho, de competência da União Federal, disposto no inciso I, do art. 22, da CRFB. No tocante a contratação pelas empresas com outras pessoas jurídicas especializadas em serviço de Motoboy/Motofrete, estaria a presente proposição interferindo nos contratos de direito privado, matéria também de competência exclusiva da União Federal, estabelecida no inciso I, do art. 22, da Constituição Federal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Assim sendo, restou provado que a matéria objeto do mencionado Projeto de Lei, quando se refere a fiscalização das regras de trânsito no Município de Petrópolis, designado constitucionalmente a CPtrans, se comprehende na atribuição formal da reserva de lei de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Sendo assim, a matéria, no caso, se encontra no bojo de atribuição da Companhia Petropolitana de Trânsito e Transportes, para a qual foi criada pela iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, e, em razão de ser totalmente indispensável a adoção de elementos ou critérios de ordem técnica ou a necessidade de planejamento e organização peculiares à esfera de gestão do interesse público concentrada no Poder Executivo como titular da administração ordinária e, sobretudo, da condução política dos negócios públicos.

Em síntese, verifica-se que na presente proposição legislativa, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, no que tange a fiscalização dos equipamentos obrigatórios das motocicletas e equipamentos de segurança individual do condutor, de responsabilidade constitucional dos Municípios, delegada a CPTrans, ela apresenta vício formal insanável. Já em relação a fiscalização pelas contratantes e empregadores, interferindo as atividades fiscalizadoras entre empregadores e empregados e também nos contratos privados, conforme exposto em linhas recuadas, o Projeto de Lei ora analisado apresenta vício material insanável, por ser tratar de matéria de direito do trabalho e de direito civil, de competência exclusiva da União Federal.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Por todas estas razões expostas acima, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, **OPINA DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.

À superior consideração.

SERGIO DE
SOUZA
MACEDO

Assinado de forma
digital por SERGIO DE
SOUZA MACEDO
Dados: 2021.02.19
23:17:14 -03'00'

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435