



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 10 de março de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 2997/2021 /DAJ N° 127/2021 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 2997/2021, que dispõe sobre “Parcelamento da multa pelo não pagamento da taxa de vistoria dos táxis, no âmbito do 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 Dr. Mauro Peralta.

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 Dr. Mauro Peralta, 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 concessão de parcelamento de multas pelo não cumprimento de obrigações pelo concessionário(vistoria), referente ao serviço individual de transporte público (serviço de taxi), 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;

O projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Dr. Mauro Peralta, que dispõe sobre o parcelamento de multa pelo não



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

cumprimento de obrigações referente ao serviço de táxi, prescritos na Lei Municipal n. 6.019/2003, a qual criou no Município de Petrópolis o serviço público individual de transporte (táxi), delegando a gestão, cobrança e fiscalização para a CPTrans, não pode iniciar no parlamento.

A propositura não reúne condições de prosseguir. Inicialmente, insta perquirir qual a natureza jurídica do serviço prestado por meio de táxis. Nos termos do art. 1º da Lei Municipal n. 6.019/2003, o " **Art. 1º O transporte individual de passageiros em veículo de aluguel (táxi) constitui serviço de Utilidade Pública regido pelo Decreto nº 648/03 e demais atos normativos e complementares expedidos pelo DIRETOR PRESIDENTE DA COMPANHIA PETROPOLITANA DE TRÂNSITO E TRANSPORTES - CPTRANS, dispondo a presente Lei sobre taxas, tarifas, penalidades e isenções e, ainda, fixando a tabela de infrações, constante de multas e revogação das permissões.**"

Depreende-se, de imediato, que se trata de "serviço de interesse público", não de "serviço público". O serviço público é aquele cuja prestação é típica e obrigatória pelo Poder Público, ainda que este possa realizá-la de modo indireto e delegado. Já o serviço de interesse público seria aquele prestado tipicamente e prioritariamente pelo particular, como atividade econômica privada e dentro do "princípio da livre iniciativa", positivado pelo art. 170 da Constituição Federal, serviço que, no entanto, por sua importância para a vida social, deve receber regramento estatal. É justamente disciplinando essa atividade econômica privada, mas de interesse público, que o Poder Público concede licença e fixa horários e condições de



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

funcionamento, fiscaliza a atividade de modo a não torná-la prejudicial à população e estabelece penalidades para os infratores. Além disso, o inciso XXVII desse art. 16, da LOMP, estabelece que o Poder Municipal tem também como atribuição "outorgar a permissão de uso em locais apropriados, inclusive vias e logradouros públicos, para os serviços de interesse da coletividade, nos termos a serem definidos em lei."

No entanto, cumpre observar que legislar sobre táxi é matéria que pode envolver outros bens jurídicos cuja disciplina encontra-se circunscrita à iniciativa legislativa privativa do Executivo, tais como administração e organização de bens públicos, no caso da concessão de alvarás de estacionamento (competência de iniciativa privativa do Executivo, art. 60 e 78, da LOMP) e ordenação do trânsito, atribuído privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito nos Municípios, por força do art. 24, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro.

O presente caso concreto visa ao estabelecimento de procedimento para o parcelamento de multa para os taxistas que estão inadimplentes com o serviço obrigatório de vistoria, implicando em matéria típica de gestão administrativa, cuja iniciativa privativa é do Prefeito, nos termos dos artigos referidos em linhas recuadas. Tais dispositivos decorrem da simetria em relação à Constituição Federal e à Constituição Estadual, que atribuem ao Presidente da República e ao Governador a incumbência de organizar a prestação de serviço público e deflagrar o processo legislativo de normas relativas a esse tema.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Ressalte-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem jurisprudência pacífica a respeito do vício de iniciativa parlamentar de leis de conteúdo semelhante a esta propositura: Câmara Municipal de São Paulo Parecer - PL 0257/2015 Secretaria de Documentação Página 2 de 5 Disponibilizado pela Equipe de Documentação do Legislativo "Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que altera o regime de concessão ou transferência de alvará para a prestação de serviços de táxis na cidade - Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação de Poderes (art. 5º, da Constituição Estadual) - Ingerência na competência do Executivo, por tratar de matéria de serviços públicos e atos administrativos - Ação procedente." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0204840-55.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 27.02.13) "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Capão Bonito, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a atividade de taxista no município, e a concessão de alvará. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 3.467/11 do Município de Capão Bonito." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0078385-79.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, j. 21.09.11) O projeto, destarte, viola o princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, consagrado pelos artigos 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição Estadual e 6º da Lei Orgânica Municipal.



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 meritória e de suma importância para a classe profissional, TAXISTAS, 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, delegada a 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 remodelam 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). Conseqüente 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, gestão e cobrança e demais regras referentes a permissão para o serviço de transporte individual de passageiro, serviço de táxi, são de atribuições do Chefe do Executivo Municipal.

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 retrorrefletivos, 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;**
- II – título de eleitor;**



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

III – cédula de identificação do contribuinte
– CIC;

IV – atestado de residência;

V – certidões negativas das varas criminais;

VI – identificação da motocicleta utilizada
em serviço.

Em síntese, verifica-se que na presente proposição legislativa, ao tratar de matéria tipicamente administrativa, no que tange a concessão de parcelamento de multa pela não realização obrigatória de vistoria, serviço de utilidade pública permitido pelo poder público e de responsabilidade constitucional dos Municípios, delegada no Município de Petrópolis à CPTrans, ela apresenta inconstitucionalidade por vício formal insanável.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

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

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435

Assinado de forma digital
por SERGIO DE SOUZA
MACEDO
Dados: 2021.03.10
18:12:26 -03'00'