



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Petrópolis, 15 de fevereiro de 2022.

**-PARECER-**

**CMP DSL N° 9876/2021 DAJ n.º 41 SSM**

**EMENTA:** Parecer Jurídico referente à análise da legalidade do Projeto de Lei n.º 9876/2021, dispõe sobre o "Direito a gratuidade, no transporte coletivo de passageiros do município de Petrópolis, para candidatos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou em qualquer outro exame vestibular destinado a instituições públicas de ensino superior". Impossibilidade. Vício de Iniciativa.

Cuida o presente parecer, objetivando analisar o Projeto de Lei n.º 9876/2022, que dispõe sobre o Direito a gratuidade, no transporte coletivo de passageiros do município de Petrópolis, para candidatos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou em qualquer outro exame vestibular destinado a instituições públicas de ensino superior, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Júnior Coruja.

É o sucinto relatório.

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis-RJ  
Tel/fax (24) 2291-9200

[www.cmp.rj.gov.br](http://www.cmp.rj.gov.br)



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos - DAJT

**DO MÉRITO.**

Compulsando os presentes autos, verificamos que a presente matéria contida no presente Projeto de Lei, de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Júnior Coruja não está no rol das matérias de iniciativa parlamentar local, descritas no art. 59 da Lei Orgânica do Município de Petrópolis, mas sim descrita dentre das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, previstas no art. 60, da LOMP:

Lei Orgânica do Município de Petrópolis

Art. 59. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, sendo que estes últimos a exercerão sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município no último pleito eleitoral, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (grifos nosso)

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções. (grifos nosso)



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Trata-se o presente Parecer Jurídico em analisar a proposição legislativa, de autoria do Ilmo. Sr. Vereador Júnior Coruja, objetivando o direito a gratuidade, no transporte coletivo de passageiros do município de Petrópolis, para candidatos inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou em qualquer outro exame vestibular destinado a instituições públicas de ensino superior.

Impende esclarecer, que 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.). Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes.

Também prevê Lei Orgânica do Município de Petrópolis – LOMP, no seu art. 60, a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, respeitando o princípio constitucional da simetria.

O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Pois bem. Tem sido pacífico o entendimento de que leis que afetem dessa maneira os contratos administrativos atinentes às concessões de transporte de passageiros não têm valia quando nascidas de iniciativa outra que não do Executivo Municipal.

Na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário apresenta esta característica.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos - DAJT

regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Dito isso, o Projeto de Lei em análise, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo local em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 34, I, alínea J, da Carta da Província.

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi* causa, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

***"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal. A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal. Para cuidar de ambos, outorgou o constituinte, quanto às leis,***



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

*competência privativa para dar início ao processo*

*de sua iniciativa e privar o seu direito de dispor sobre*

*os dois fundamentos da Administração Pública. A*

*lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de*



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT

Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Retornando ao caso em análise, o PL apresenta vício de inconstitucionalidade, porque vem disciplinar e impor normatização referente ao transporte coletivo municipal, matéria tipicamente administrativa, a qual compete privativamente ao Executivo Municipal dispor, ainda mais como no caso, em que fica ampliado o leque de isenções dos passageiros dos transportes afetos às concessões municipais. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública que, por prestar o serviço, direta ou indiretamente, dispõe sobre as condições de seu correto funcionamento e operacionalização.

Mais uma vez cabe lembrar Ives Gandra Martins que observa: *"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade"* (op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em "Princípios do



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos -- DAJT

Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pág. 116).

Na hipótese de que se analisa, cabe à Administração disciplinar assuntos atinentes ao transporte coletivo municipal. Dispor sobre isenções de passagens é matéria tipicamente administrativa, própria da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Portanto, somente a ele compete a iniciativa de lei para dispor sobre a matéria.

Ademais, não se trata de matéria nova, conforme se observa no Egrégio Órgão Especial: Vejam-se, a propósito, os precedentes seguintes:

Em RJTJRGS n.º 167/183, julgou-se:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL.**

*É inconstitucional lei de iniciativa da Câmara de Vereadores disciplinando os serviços públicos concedidos, como transporte urbano. Sanção do Prefeito que não afasta o vício formal. Votos vencidos."*

Nem mesmo a Lei Orgânica Municipal pode violar a regra indicada. É o que se vê em RJTJRGS n.º 167/183:



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

Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos - DAJT

"LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

**IMPOSIÇÃO AO MUNICÍPIO DE TRANSPORTE**



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

**Departamento de Assuntos Jurídicos e Técnicos – DAJT**

Face ao todo o exposto, mesmo sendo a matéria de grande importância para o município, especialmente, para os candidatos ao ensino superior da municipalidade, s.m.j., entende este DAJ, que o projeto de lei apresenta vício formal de inconstitucionalidade, pois viola frontalmente os princípios da separação entre os Poderes, não devendo, portanto, tramitar nesta Casa Legislativa. Entretanto, orientamos ao nobre Vereador, que a presente matéria pode ser tratada por Indicação simples.

À superior consideração.

**SERGIO DE SOUZA MACEDO**

Consultor Jurídico

Matrícula nº 10.56061/11

OAB-RJ 91435