

**PROCESSO Nº:** 0217/2024.

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei Complementar nº 004/2024.

**AUTOR:** Vereador Terciliano Gomes Araújo.

## **PARECER JURÍDICO Nº 025/2024 – PROC/CMA**

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 004/2024, que **“Dispõe sobre alteração do art. 21º do Anexo Único da Lei Municipal nº 2.234, que regulamenta o serviço de táxi no Município”**, de autoria do Nobre Vereador TERCILIANO GOMES.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno<sup>1</sup> desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

### **2. INTRODUÇÃO**

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

<sup>1</sup> Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



"**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

**IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)**

**VI-** Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

**VII-** Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; "

(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**<sup>2</sup>, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**<sup>3</sup> e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido<sup>4</sup>, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo<sup>5</sup>.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que "o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

<sup>3</sup> BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

<sup>4</sup> TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

<sup>5</sup> STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

<sup>6</sup> STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



### 3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

No âmbito do Município de Araguaína, o **serviço de transporte de passageiros em automóvel de aluguel - TÁXI** encontra-se regulamentado pela Lei Municipal nº 2.234, de 18 de maio de 2004.

O presente Projeto de Lei **visa alterar a redação do art. 21 do Anexo Único da referida Lei Municipal** que traz o regulamento do serviço de táxi no Município.

Em sua Justificativa, o autor do projeto em análise afirma que “O presente Projeto de Lei tem por finalidade incluir a camioneta à legislação dos serviços de táxi em Araguaína. Isso porque a Lei Federal nº 9.503/1997, que institui o Código de Trânsito, estabelece no art. 96 a classificação dos veículos e consta no inciso II, alínea “a”, n. 7 o automóvel e na alínea “c”, n. 1 a camioneta”.

Após uma leitura preliminar dos dispositivos constantes da Lei Municipal 2.234/2004, especialmente do art. 21, o qual se pretende alterar, esta Procuradoria Jurídica não identificou, ao menos num primeiro momento, qualquer impedimento legal para o uso de **camioneta**, já que esta espécie de automóvel é considerada “mista” nos termos do Código de Trânsito - CTB, ou seja, veículo de passageiros e de carga. De modo contrário, a **caminhonete** é que poderia não se enquadrar, em tese, como veículo de passageiros, por ser classificada expressamente como veículo de carga, nos termos do art. 96, inciso II, alínea “b”, item 5, do CTB, que assim dispõe:

“**Art. 96. Os veículos classificam-se em:**

(...)

**II - quanto à espécie:**

(...)

**a) de passageiros:**

(...)

7 - automóvel;

(...)

**b) de carga:**

(...)

5 – caminhonete;

(...)

**c) misto:**

1 - camioneta”

(Grifou-se)



**Entretanto**, embora louvável o seu objeto, a propositura em análise contém vício de iniciativa. Após a devida leitura dos dispositivos constantes no projeto, não podemos deixar de observar que o mesmo se revela verticalmente incompatível com a Constituição, pois disciplina matéria própria de **gestão pública**, em atos concretos de administração municipal, cuja iniciativa cabe ao Chefe do Poder Executivo.

Da forma como está disposto, o Poder Legislativo está ingressando em tema próprio de organização administrativa (art. 61, §1º, II, "b", CF/88), adentrando na seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração, alterando a rotina e estrutura das unidades administrativas de trânsito e transporte de passageiros (ASTT).

Isso porque, o transporte de passageiros, por se tratar de serviço essencial e de utilidade pública, além de seguir as disposições legais, segue toda uma regulamentação por parte do Poder Executivo, passando por todo um processo de autorização, inclusive com normas específicas a serem seguidas pelos permissionários do referido serviço, como podemos aferir da própria **Lei Municipal nº 2.234/2004**; senão vejamos:

**Art. 1º.** A exploração do Serviço de Transporte de Passageiros em Automóvel de Aluguel - TÁXI -, bem assim a fixação de pontos ou locais para estacionamento, reger-se-ão por este Regulamento, atendidas as exigências do Código de Trânsito Brasileiro – Lei Federal nº 9.053, de 23 de Setembro de 1997 e demais legislações pertinentes.

Parágrafo Único. O serviço de transporte a que se refere este artigo constitui **serviço de interesse público e somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo**, que outorgará o **Termo de Permissão**, nas condições deste Regulamento.

**Art. 2º.** Compete à Secretaria Municipal de Obras e Serviços - SMOS, a coordenação, a modificação e a fiscalização do Serviço de Transporte de Passageiros em Automóvel de Aluguel – TÁXI, a fixação dos pontos de estacionamento, a aplicação de penalidades aos permissionários e aos condutores infratores, bem como a expedição de instruções complementares à execução deste Regulamento.

## CAPÍTULO II SEÇÃO I DAS PERMISSÕES

**Art. 3º.** O Termo de Permissão para explorar os serviços ora regulamentados, só poderá ser outorgado:  
I - à pessoa jurídica, legalmente constituída sob a forma de empresa constituída na forma da legislação comercial e civil vigente, com frota na proporção de no máximo 10 (dez) veículos; não podendo qualquer dos seus sócios, ou de seus componentes em caso de Sociedade Anônima ter mais de uma permissão;



II - à pessoa física, motorista profissional autônomo, proprietário, co-proprietário ou promitente comprador de um só veículo de aluguel, sendo vedado ao permissionário autorização acima de uma.

**Art. 4º.** Os automóveis a serem cadastrados para o serviço de que trata este Regulamento, só serão dirigidos por motoristas devidamente habilitados, e inscritos no Cadastro de Permissionários de Táxi e no Cadastro de Condutores de Táxi junto a Secretaria Municipal de Obras e Serviços.

**Art. 5º.** A permissão será outorgada sempre que o Poder Executivo julgar necessário e o interesse público exigir, devendo os permissionários satisfazer as condições estabelecidas na legislação vigente.

**Art. 6º** - A permissão será concedida a título precário, outorgada por Decreto, nos termos da Lei Orgânica do Município de Araguaína, e demais disposições contidas na legislação municipal.

Parágrafo Único. Os Termos de Permissão serão revogados a qualquer tempo, a juízo exclusivo do Município, ou rescindidos no caso de transgressão de alguma norma deste Regulamento, sem que caiba aos Permissionários o direito a qualquer indenização, nos termos do art. 132 da Lei Orgânica do Município de Araguaína.

**Art. 7º.** As permissões somente poderão ser transferidas, a critério da Secretaria Municipal de Obras e Serviços, após prévia autorização do Chefe do Executivo Municipal, nas hipóteses previstas no parágrafo único do Art. 9º e no Art. 37, deste Regulamento.

**Art. 8º.** O Termo de Permissão será cancelado a requerimento do Permissionário, ou pelos seguintes motivos:

I - quando ocorrer falecimento do interessado;

II - quando ocorrer a dissolução da empresa permissionária, falência ou concordata;

III - quando ocorrer adulteração de documentos exigidos e expedidos para fins desta legislação.

IV - nas hipóteses previstas no Capítulo X, deste Regulamento.

(...)

#### CAPÍTULO IV DOS VEÍCULOS

**Art. 21** - Os veículos a serem utilizados no serviço definido neste Regulamento **deverão ser da espécie automóvel**, dotados de 2(duas) ou 4(quatro) portas, com data de fabricação de no máximo 6 (seis) anos, a ser considerada no ato da expedição do termo de permissão e/ou renovação do alvará. Os veículos deverão estar regularmente inscritos junto a SMOS, bem como em bom estado de funcionamento, segurança, higiene e conservação, tudo comprovado através de vistoria prévia, promovida pelo setor competente da Secretaria Municipal de Obras e Serviços em conjunto com o CIRETRAM desta Cidade, ressalvada a hipótese prevista no artigo 26 deste regulamento.

”  
(Grifou-se)



Podemos concluir, portanto, que se trata de uma permissão de serviços públicos, feita através de um **Termo de Permissão** entre o Poder Público e o permissionário dos serviços, após o devido processo administrativo.

Sendo assim, temos um vínculo contratual entre a Administração Pública e o particular prestador dos serviços, não podendo o Poder legislativo, por meio de projeto de lei, interferir nesta relação contratual de forma concreta, alterando prazos e regras que devem obrigatoriamente serem seguidas pelas partes. Neste caso, caberia ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para a referida alteração.

Assim, quanto à competência para deflagração do processo legislativo municipal, esta Procuradoria entende que o presente Projeto de Lei possui vício de iniciativa, tendo em vista tratar-se de **ato de gestão administrativa e execução de serviços públicos**, cuja competência é exclusiva do Chefe do Executivo, conforme o disposto no artigo 27, § 1º, inciso II, alínea 'b', da Constituição do Estado do Tocantins. Vejamos:

**Art. 27.** (...)

§ 1º. São de iniciativa **privativa** do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

**b) organização administrativa**, matéria orçamentária e **serviços públicos**;

[...]

**Art. 65.** (...).Parágrafo único. **As regras das competências privativas** pertinentes ao Governador do Estado, previstas nesta Constituição, no que couber, **são aplicáveis ao Prefeito municipal**.

(Grifou-se)

Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal de Araguaína/TO traz, dentre outros, os seguintes dispositivos, *in verbis*:

**Art. 1º** (...)

§2º São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo e o Executivo.

(...)

**Art. 63.** São de **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

(...)

III – **organização administrativa**, matéria orçamentária e tributária, e de **serviços públicos municipais**;

(...)

**Art. 95.** Compete **privativamente ao Prefeito Municipal**:

(...)

XI – **permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, obedecidas as determinações legais concernentes**;

(Grifou-se)



Prevalece, portanto, como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, respectivamente) aquelas relativas ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

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

“(…) A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008)

Em que pese a louvável iniciativa estampada na presente propositura, o projeto incide em desobediência às normas constitucionais do processo legislativo, por pretender a realização de um ato concreto de gestão, por meio de um projeto de lei de iniciativa parlamentar.

É ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de **generalidade e abstração**.

Referido projeto de lei, na prática, invade a esfera da **gestão administrativa** que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.



Nesse sentido, o STF já aduziu não caber 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, transgredir 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. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo”. (STF, MC na ADI 2364).

Sobre o tema, colaciona-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal – STF:

**“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. (...) 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, transgredir 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”. [RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2º T, DJE de 13-2-2012.]

**É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder.** Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna. [ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

**As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes.**



[[ADI 4.102](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, DJE de 10-2-2015.]  
Vide [RE 436.996 AgR](#), rel. min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, DJ de 3-2-2006.

Muito embora este projeto de lei traga em seu texto uma boa proposta, a iniciativa parlamentar no presente caso, ainda que revestida de ótima intenção, invade a esfera da **gestão administrativa e execução de serviços públicos**, e como tal, é inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes.

Não restam dúvidas, portanto, que a matéria em análise foge à competência do Poder Legislativo. Por conseguinte, forçoso é concluir que o projeto de lei apresenta **vício de iniciativa**.

Assim, **recomenda-se** a utilização do instrumento legislativo adequado, por exemplo: REQUERIMENTO, solicitando ao Senhor Prefeito a referida providência, ou mesmo encaminhando a minuta do projeto de lei para apreciação do Poder Executivo, que possui a competência privativa neste caso.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima expostos, esta Procuradoria OPINA pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do presente projeto, por apresentar vício de iniciativa, razão pela qual manifesta **parecer contrário** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, ao 1º dia do mês de março de 2024.

**LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO**

Advogada da Câmara Municipal<sup>7</sup>

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

<sup>7</sup> Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

