

PROCESSO Nº: 0229/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 009/2023.

AUTOR: Vereador Terciliano Gomes Araújo.

PARECER JURÍDICO Nº 060/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 009/2023, que **“Altera a redação dos incisos I e IV do artigo 14 da Lei Municipal nº 2.668, de 09 de março de 2010”**, 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 Interno¹ 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:

¹ 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**², 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**³ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁴, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁵.

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 Federal⁶.

² 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”.

³ 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)

⁴ 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)

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

⁶ 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

O presente Projeto de Lei visa alterar a redação dos incisos I e IV do artigo 14 da Lei Municipal nº 2.668, de 09 de março de 2010. Os referidos dispositivos tratam, basicamente, da cor padrão e forma de afixação dos adesivos e faixas, bem como aspectos visuais referentes às motocicletas utilizadas na prestação de serviços de MOTO-TAXI, no Município de Araguaína.

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 público, além de seguir as disposições legais, segue toda uma regulamentação por parte do Poder Executivo, passando por todo um processo licitatório, inclusive com cláusulas contratuais a serem seguidas pelos permissionários do referido serviço, como podemos aferir da própria Lei 2.668/2010, em seu Art. 2º; senão vejamos:

"Art. 2º. O **Transporte de passageiros**, através de motocicletas, denominado **moto-táxi**, será prestado por autorização do Poder Executivo, **delegado através da realização de processo licitatório**, na modalidade de concorrência, **sob o regime de permissão**, na forma da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e do art. 135 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro".
(Grifou-se)

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

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**;

[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, 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. 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, 2º 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. CONCLUSÃO⁷

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

É o **parecer**⁸.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 10 dias do mês de março de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal⁹
Matrícula nº 1065812
OAB/TO 5268

⁷ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetação. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

⁸ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)

⁹ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

