



## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 974/2022

### PARECER JURÍDICO

**PARTE INTERESSADA:** Exmº Sr. Vereador Cleverton Hernandes Maia.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 40/2022 – Dispõe sobre o Sistema Alternativo de Serviço de Transporte Público Urbano Coletivo de Passageiros.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 40/2022. DISPÕE SOBRE O SISTEMA ALTERNATIVO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLETIVO DE PASSAGEIROS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. IMPOSSIBILIDADE DE PROSEGUIMENTO.

### I. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 40/2022**, de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Cleverton Hernandes Maia, que dispõe sobre o Sistema Alternativo de Serviço de Transporte Público Urbano Coletivo de Passageiros.
2. A proposição foi protocolizada na Secretaria desta Casa de Leis no dia 15 (quinze) de setembro do corrente exercício, juntamente com a justificativa que apresenta as razões para o seu encaminhamento.
3. A proposição foi subscrita pelo Exmo. Vereador Autor.
4. Integram o processo até o momento, os seguintes documentos:
  - Folha de rosto (fl. 01);
  - Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 02/07);
  - Justificativa (fl. 08/09);
  - Despachos Eletrônicos (fls. 10/14).
5. Com a devida e regular tramitação processual, o Douto Procurador-Geral solicitou desta Assessoria Legislativa, análise e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**





6. O Processo Administrativo, ora em análise, contém até o presente estudo 14 (quatorze) laudas.
7. É o breve relatório, passo à análise jurídica.

## II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

8. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
9. Por tal razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
10. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, acerca da natureza jurídica do parecer:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.

11. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> conceitua “parecer” como sendo “**a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido**”.

<sup>1</sup> **MEIRELLES**, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “*embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração*” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.

<sup>2</sup> **BANDEIRA DE MELLO**, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.





12. Marçal Justen Filho<sup>3</sup>, na mesma linha, ensina que “**os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]**”.
13. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup>.

“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE.**

De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOUVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.<sup>5</sup>”

14. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.
15. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes<sup>6</sup> “*administrar é aplicar a lei de ofício*”. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

<sup>5</sup> STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

<sup>6</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.





16. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.
17. De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

#### III.I – DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

18. Nos termos do art. 30, inciso I<sup>7</sup> c/c o art. 18, *caput*<sup>8</sup>, ambos da Constituição Federal, com fundamento no interesse local e na autonomia político administrativa, o Município possui competência para dispor sobre a matéria versada no projeto de lei.
19. A Constituição do Estado do Espírito Santo, assim como a Lei Orgânica do Município de Marataízes, respectivamente em seu art., 28, inciso I<sup>9</sup> e art. 16, inciso I<sup>10</sup>, também autorizam o Município a dispor sobre a matéria em face de seu interesse local.
20. A competência do Município resta ainda autorizada pelo inciso XIV, do art. 16 da Lei Orgânica, consoante o qual "**Compete ao Município de Marataízes organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.**"
21. Desse modo, no que concerne a competência do Município, esta Assessoria entende que não há vício de competência legislativa que impeça a regular tramitação legislativa da proposição.

<sup>7</sup> **Constituição Federal** – "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local";

<sup>8</sup> **Constituição Federal** – " Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>9</sup> **Constituição Estadual** - "Art. 28 Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;"

<sup>10</sup> **Lei Orgânica** – "Art. 16 Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"





22. Acerca da iniciativa, inicialmente convém destacar que o art. 2º, da Constituição Federal<sup>11</sup> consagra o Princípio da Separação dos Poderes, também consagrado no art. 17, da Constituição do Estado do Espírito Santo<sup>12</sup> e art. 8º, da Lei Orgânica Municipal<sup>13</sup>, sendo, pois, defeso ao Poder Legislativo interferir na prática dos atos de exclusiva competência do Poder Executivo.
23. Nessa senda a Lei Orgânica Municipal, ao fixar as competências do Chefe do Executivo, estabelece em seu art. 106, inciso II<sup>14</sup>, que compete privativamente ao Prefeito “*iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica*”;
24. O inciso XXXV, do mesmo art. 106, por seu turno, dispõe que compete privativamente ao Prefeito “*prover o transporte coletivo urbano e individual de passageiros, fixando os locais de estacionamento*”.
25. A Constituição Federal, por seu turno, em seu art. 61, §1º, inciso II, “b”<sup>15</sup>, aplicado ao caso em face do princípio da simetria, disciplina a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matéria que disponha sobre serviços públicos e organização administrativa.
26. Deste modo, considerando que a proposição em análise versa sobre a regulamentação de serviço de transporte público no âmbito do Município, a iniciativa parlamentar viola as disposições normativas supra citadas referentes a **competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matéria**.
27. Nesse sentido é o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.274/2009 DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - GRATUIDADE EM TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL - SERVIÇO PÚBLICO - INICIATIVA DE LEI MUNICIPAL - EXCLUSIVIDADE DO PREFEITO - PROJETO INICIADO POR VEREADOR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA - BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE

<sup>11</sup> **Constituição Federal** – “Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>12</sup> **Constituição Estadual** – “Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

<sup>13</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:”

<sup>14</sup> **Lei Orgânica** – “Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...]II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;”

<sup>15</sup> **Constituição Federal** – Art. 61 [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;





ESTADUAL - ABRANGÊNCIA DAS NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA OMITIDAS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA - ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS PRODRÔMICOS. 1. As regras constitucionais pertinentes ao processo legislativo, inclusive a iniciativa de leis, são de repetição obrigatória por Estados e Municípios. 2. Ainda que haja omissão na Constituição do Estado acerca de certa disposição de reprodução obrigatória, a regra omitida se insere no parâmetro de controle de constitucionalidade abstrato estadual. 3. Lei municipal que cria gratuidade em transporte público cujo projeto foi iniciado por vereador padece de inconstitucionalidade formal subjetiva, porquanto versa sobre serviço público, matéria cuja iniciativa incumbe exclusivamente ao Prefeito Municipal. Precedentes do Plenário do Tribunal de Justiça. 4. Ação direta julgada procedente para decretar, a partir de 12 de agosto de 2010, a inconstitucionalidade da Lei nº 6.274/2009 do Município de Cachoeiro de Itapemirim-ES.

(TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100100012549, Relator: CARLOS SIMÕES FONSECA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 09/06/2011, Data da Publicação no Diário: 21/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 3.074/11 DO MUNICÍPIO DE LINHARES. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO PARÂMETRO. CONCESSÃO DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1) É cabível o Controle de Constitucionalidade de Lei Municipal, quando a violação da Lei Orgânica se tratar de norma de repetição obrigatória. Malgrado não exista nenhuma previsão na Constituição Federal e na Constituição Estadual quanto às matérias de iniciativa privativa dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, por simetria, é possível tomar as Constituições Estadual e Federal como parâmetro de controle. Precedentes do STF. 2) As leis que disponham sobre a gratuidade no transporte coletivo de passageiros são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes do Tribunal Pleno. 3) Em sendo a Lei n.º 3.074, de 28 de junho de 2011, do Município de Linhares de iniciativa parlamentar, há de se declarar a inconstitucionalidade formal da norma em destaque, por ofensa ao inciso III do parágrafo único do art. 63 da Constituição do Estado do Espírito Santo, em atenção ao Princípio da Harmonia e Interdependência entre os Poderes. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar procedente a representação de inconstitucionalidade da Lei Ordinária Municipal de Linhares n.º 3.074 de 28 de junho de 2011.

(TJES, Classe: Ação de Inconstitucionalidade, 100110035720, Relator: JOSÉ PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 22/03/2012, Data da Publicação no Diário: 30/03/2012).





EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADIN. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE VITÓRIA N.º 39/11. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. OFENSA AO ART. 63, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO. NORMA QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO. CONCESSÃO DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. 1. "A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais." (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 4-12-2009). Contudo, como é cediço, a ação direta de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, a representação de inconstitucionalidade possui causa de pedir aberta, não estando o Poder Judiciário vinculado às argumentações trazidas na inicial. 2. Nos termos do art. 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição Estadual do Espírito Santo, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre a organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo, aplicando-se a referida norma aos chamados serviços públicos. 3. Malgrado não exista previsão na Constituição Federal e na Constituição Estadual quanto às matérias de iniciativa privativa dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, por simetria, é possível tomar as Constituições Estadual e Federal como parâmetro de controle. 4. Padece de vício formal subjetivo a norma municipal de iniciativa do Legislativo Municipal que altera a idade mínima para concessão de gratuidade de tarifa de transporte público. 5. Representação de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Emenda à Lei Orgânica Municipal de Vitória n.º 39/11. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100120019235, Relator : SÉRGIO LUIZ TEIXEIRA GAMA, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 19/11/2012, Data da Publicação no Diário: 21/11/2012)

28. Desta forma, o texto proposto ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º)<sup>16</sup>, na Constituição Estadual (art. 17)<sup>17</sup> e, também, na Lei Orgânica do Município (art. 8º)<sup>18</sup>.

29. Feitas tais considerações, entende esta Assessoria Legislativa que, em que pese a louvável intenção do Exmo. Parlamentar e o nítido interesse público local e relevância social da proposição, entendo que **o projeto de lei em análise, apresenta vício de iniciativa**, padecendo de **inconstitucionalidade formal**, visto que **invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal**, na medida em que regulamenta serviço público e interfere diretamente no âmbito da gestão administrativa.

<sup>16</sup> **Constituição Federal** - Art. 2º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>17</sup> **Constituição Estadual** - Art. 17 São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>18</sup> **Lei Orgânica** - Art. 8º São Poderes do Município independentes e harmônicos entre si, o Poder Legislativo e o Poder Executivo:





#### IV - CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, em que pese a louvável intenção do Exmo. Vereador Autor e o nítido interesse público local e relevância social da proposição, a Assessoria Jurídica **OPINA** pelo **não prosseguimento** e conseqüente **arquivamento**, visto que apresenta **vício de iniciativa**, e conseqüente **inconstitucionalidade formal**, tendo em vista tratar-se de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.
31. Não obstante a conclusão acima, nada obsta que, na forma do art. 150, inciso XII c/c art. 199, ambos do Regimento Interno, **seja a medida sugerida ao Executivo Municipal na forma de indicação**, tendo em vista tratar-se de matéria da qual se depreende a **existência de interesse público local e relevante cunho social**.
32. Por oportuno, resta consignar que o presente parecer é meramente opinativo, **não vinculando, tampouco substituindo os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, especialmente pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.
33. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes.

Marataízes/ES, 29 de setembro de 2022.

**Patrícia Peruzzo Nicolini**

Assessora Jurídica do Presidente, Mesa e Plenário  
OAB/ES 16.461

