

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL
P A R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Complementar (PL) nº 96/2025

Autoria: Ver. Petrus Evelyn

Ementa: “Institui o Programa Municipal de Transporte Complementar e Comunitário no Município de Teresina, permitindo a prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros por pessoas físicas e jurídicas mediante cadastro simplificado, em rotas ou horários não plenamente atendidos pelo sistema público ou permissionado.”

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O Vereador acima especificado apresentou projeto de lei complementar cuja ementa é a seguinte: “Institui o Programa Municipal de Transporte Complementar e Comunitário Município de Teresina, permitindo a prestação de serviços de transporte coletivo passageiros por pessoas físicas e jurídicas mediante cadastro simplificado, em rotas ou horários não plenamente atendidos pelo sistema público ou permissionado.”

PAGE
MERGEFOR
AT 9

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto em epígrafe, de iniciativa parlamentar, a pretexto de instituir Programa Municipal de Transporte Complementar e Comunitário no âmbito de Teresina, trata de serviço público de transporte de passageiros por pessoas físicas e jurídicas mediante cadastro simplificado, visando implementar modalidade alternativa de transporte urbano prestado pelo município.

Em relação ao serviço de transporte coletivo municipal de passageiros (art. 30, V, da Constituição Federal de 1988 – CF¹), não obstante se trate de uma atividade de exploração dos Municípios, não exsurge a possibilidade de o parlamentar iniciar o trâmite legislativo, haja vista ser competência do Executivo a função administrativa, que envolve atos de planejamento, organização, direção e execução de serviços públicos.

PAGE
MERGEFORM
AT 9

Quanto ao tema, destaca-se que compete ao Prefeito fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos, bem como **permitir ou autorizar sua execução por terceiros**, conforme se depreende da análise do art. 71, incisos XVIII e XXVII, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XVIII – fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos, bem como daqueles explorados pelo próprio Município, conforme critérios estabelecidos na legislação municipal;

¹Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (grifo nosso)



(...)

XXVII – permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei; (grifo nosso)

In casu, ao pretender estabelecer modalidade suplementar de transporte urbano coletivo, o projeto de lei determina a prestação do serviço de transporte mediante autorização precária (art. 2º), remunerado mediante preço livremente estipulado pelos prestadores de serviço (art. 8º), definindo, ainda, os critérios e as condições para o veículo operar na modalidade Transporte Complementar e Comunitário (art. 3º, art. 5º, art. 6º e art. 7º), estabelecendo que os operadores deverão realizar cadastro junto ao órgão municipal competente (art. 4º).

Verifica-se, assim, que se trata de notória regulamentação de serviço público de transporte de passageiros, havendo vício de iniciativa para a propositura do projeto por envolver matéria atinente às funções precípuas do Poder Executivo.

Nesse diapasão, vale mencionar que Hely Lopes Meirelles define serviços concedidos como aqueles que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerados tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente. Portanto, serviço concedido, segundo doutrinador, é serviço do Poder Público, apenas executado por particular em razão da concessão. PAGE
MERGEFOR
AT 9

A par disso, impende assinalar que o artigo 22, IX, da Carta Federal, estabeleceu a competência privativa da União para a fixação das diretrizes da política nacional de transporte, o que resultou na edição da Lei nº 12.587/2012 (Lei de Mobilidade), que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A Lei Federal nº 12.587/12, em seu artigo 4º, inciso VII, define o transporte público coletivo como o serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população, mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público e não pelo prestador do serviço como determina a proposição em apreço.



No caso em espécie, com a pretensão de regular os serviços locais, o proponente criou obrigações e delimitou a forma e o modo de agir de órgãos do Poder Executivo, reduzindo substancialmente a margem de escolha para o administrador.

É importante mencionar, perfeitamente aplicável ao caso, o comando do art. 175 da Constituição Federal: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

Desse modo, evidencia-se flagrante violação ao Princípio da Reserva da Administração, tanto por violar o núcleo essencial de Poderes como por versar sobre matérias específicas atribuídas a outra função estatal.

Não se pode olvidar que, na conformação da autonomia política dos demais entes federativos há limitações que também decorrem do texto constitucional, dentre elas pode-se aduzir os Princípios Sensíveis (art. 34, VII da CF), Princípios extensíveis e estabelecidos.

O legislador municipal submete-se ao Princípio da Simetria. Em outros termos, as disposições organizatórias do Estado aplicáveis à União por mandamento constitucional são extensíveis aos demais entes. Neste caso, eleva-se a importância do poder de iniciativa determinadas matérias reservadas, pelo Constituinte Originário, ao Chefe do Executivo, que repercute nos entes subnacionais. PAGE
MERGEFORM
9

Nessa trilha, o Supremo Tribunal Federal já esboçou o entendimento em favor da Reserva de Iniciativa, aduzindo a relevância do Princípio da Reserva da Administração que tangencia os contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal:

Lei 4.166/2005 do Município de Cascavel/PR. (...) Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da CF, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, V, da CF).
[ARE 929.591 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2017, 2ª T, DJE de 27-10-2017.]



Ressalte-se que o entendimento ora exposto espelha as recentes decisões dos tribunais pátrios sobre a instituição da modalidade de transporte alternativo ou complementar por meio de iniciativa parlamentar. Nesse sentido (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 8.195, de 23 de outubro de 2023, de iniciativa parlamentar, que "autoriza" o Poder Executivo "a selecionar empresas de transporte, por meio de chamamento público, a fim de que disponibilizem transporte, mediante o pagamento de preço popular" – violação aos arts. 5º, 47, II, XIV, XVIII e XIX, a, da CE, ao art. 61, § 1º, II, b, da CF, e à Tese 917 do STF – criação de serviço sob responsabilidade da Administração Pública – matéria reservada à Administração - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso de fornecimento de serviço de transporte coletivo – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais – disposições, ademais, que criam obrigações específicas para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço e prazo para regulamentação da lei – ingerência sobre atos administrativos – previsão de "chamamento público" como modalidade de seleção, sem qualquer pertinência com o instituto de mesmo nome da Lei nº 13.019/14 – desvirtuamento da norma gerida em respeito, em possível tentativa de desviar-se da lei de licitações - a julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.195/23, de Guarulhos (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2344193-90.2023.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Vico Mañas, Data de Julgamento: 15/05/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/05/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Mongaguá, Lei 3.026, de 17.6.2019, que autoriza transporte de passageiros da modalidade lotação. Texto de iniciativa parlamentar. Violação da separação de poderes. Irrelevância do consenso manifestado nos autos pelo Prefeito. Infração à reserva da administração que não se convalida. Jurisprudência do STF e deste colendo Órgão Especial. O teor da lei, pese usar figuras de linguagem do tipo "poderá o município" ou "fica autorizado o município", esgota o assunto e dispõe sobre paradigmas relevantes com o emprego da conjugação no imperativo, por exemplo "Fica expressamente proibido" ou ainda "Em hipótese alguma será", a ponto de regulamentar mesmo o cálculo da tarifa. Legislativo que atribui tarefas ao Executivo em dissonância com a separação de poderes, como a fixação dos números de veículos e dos números máximos de assentos, a forma de substituição do permissionário, fiscalização periódica dos veículos, emplacamento no próprio município e a contagem da própria tarifa. Violação da concorrência livre ao estabelecer reserva para o exercício da permissão e condução daquela frota tão apenas



por municípios locais. Ação julgada procedente e sem qualquer modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072527-18.2020.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/05/2021; Data de Registro: 13/05/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI N.º 4.188/2020 - MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA - CONCEDE AOS PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS QUE FAZEM TRANSPORTE ESCOLAR E UNIVERSITÁRIO O DIREITO DE REALIZAR TRANSPORTE SUPLEMENTAR DE PASSAGEIROS - INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - INCOSTITUCIONALIDADE MATERIAL - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA - REQUISITOS PRESENTES - CAUTELAR CONCEDIDA - ART. 339, § 3º, DO RITJMG . 1. De acordo com o disposto no art. 339, § 3º, do RITJMG, "em caso de excepcional urgência, a medida cautelar poderá ser deferida pela maioria absoluta do Órgão Especial sem a audiência do órgão ou da autoridade da qual emanou a lei ou o ato normativo impugnado". 2 . Uma vez vislumbrada, de plano, a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal n.º 4.188/2020, de iniciativa parlamentar, que regulamentou o direito dos profissionais autônomos proprietários de veículo tipo van, que fazem transporte escolar universitário, à concessão de fazer transporte suplementar de passageiros no âmbito do Município de Santa Luzia, a concessão da medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos do referido diploma normativo é medida que se impõe, porquanto presentes fumus boni iuris e do periculum in mora. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000204649537000 MG, Relator.: Armando Freire, Data de Julgamento: 04/09/2020, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 11/09/2020)

PAGE
MERGEFORM
AT 9

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 2.399, de 29-4-1997, do Município de Cubatão, de origem parlamentar, que 'Dispõe sobre o Serviço de Transporte de Passageiros, através da modalidade Lotação e dá outras providências'. 1 - Análise de ofensa a dispositivos da Constituição Federal que não sejam de observância obrigatória pelos Estados e Município. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. 2 – Sanção a projeto de lei não faz sanar eventual vício de inconstitucionalidade formal. A mera vontade do Chefe do Poder Executivo não é juridicamente suficiente para convalidar defeitos provenientes do descumprimento da Constituição. 3 - Inconstitucionalidade material. Ocorrência. Serviço público de transporte coletivo de passageiros. Matéria sujeita à reserva de administração. 4 – Inconstitucionalidade formal. Ocorrência. Atividade legislativa cria obrigações, delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública, trata das atribuições de órgãos públicos municipais e determina a prática de atos administrativos materiais. 5 - Violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47,





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUIU SERVIÇO PÚBLICO DENOMINADO “TÁXI LOTAÇÃO”. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI APRESENTADO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Malgrado a Constituição do Estado de Mato Grosso não preveja, de forma expressa como fez o art. 61, § 1º, inc. II, al. “b”, da CF/88 para o Presidente da República, ser competência privativa dos prefeitos municipais as leis que disponham sobre serviços públicos do município, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que as regras básicas do processo legislativo previsto na Constituição da República, entre as quais as que estabelecem a reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos Estados-membros. Aplicação do princípio da simetria. “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos estados” (STF RE 650898-RS – Repercussão Geral P. MI Plenário. Rel. originário Min. Marco Aurélio, Rel. para acórdão Al. AT Roberto Barroso, julgado em 01.02.2017). A iniciativa parlamentar de lei que versa a instituição e prestação de serviço público de transporte denominado “táxi lotação” denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo Municipal, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração e, por conseguinte, vulnera o princípio da separação dos poderes expressamente previsto no art. 190 da Constituição de Mato Grosso. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL POR VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA.** (TJMT, N.U 1006127-61.2017.8.11.0000, TRIBUNAL PLENO CÍVEL, PAULO DA CUNHA, Tribunal Pleno, Julgado em 08/02/2018, Publicado no DJE 09/02/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO



PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. **SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

(...)

4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo **fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.** 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 3.343/DF, Relator o Ministro Ayres BRITO, Redator para o acórdão o Ministro Luiz F. Plenário, DJ 22.11.2011)

PAGE
MERGEFORM
AT 9

(...)

12. A **iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo**, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. (grifo nosso)

Em arremate, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 27 de maio de 2025.



Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. BRUNO VILARINHO
Vice Presidente



Ver. ZÉ FILHO
Membro

Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro



Ver. FERNANDO LIMA
Membro

PAGE
MERGEFOR
AT 9

