



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**PARECER AJL/CMT Nº 1/2019**

Teresina (PI), 10 de abril de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 104/2019

**Autoria:** Vereador Caio Bucar e Outros

**Ementa:** “Garante, no âmbito do Município de Teresina, o livre acesso dos profissionais de educação física (personal trainer) às academias de ginástica para o acompanhamento de seus clientes, e dá outras providências”

## **I – RELATÓRIO:**

De autoria dos Vereadores acima identificados, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Garante, no âmbito do Município de Teresina, o livre acesso dos profissionais de educação física (personal trainer) às academias de ginástica para o acompanhamento de seus clientes, e dá outras providências”.

Em justificativa, os autores explanaram que o projeto visa garantir o acesso do personal trainer às academias, vedando a cobrança de taxas; e, com isso, assegurar os direitos desses profissionais bem como das pessoas que pagam pelos seus serviços.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

## **II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.**

[...]



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Contudo, percebe-se que a proposição legislativa não está redigida em termos claros, objetivos e concisos, afrontando o art. 99 do RICMT.

Ademais, a distribuição do texto não está em conformidade com os padrões exigidos pela técnica legislativa, merecendo, portanto, reparo.

Destarte, não restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.



IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Embora louvável a preocupação dos autores em proibir a cobrança de taxas pelas academias para permitir o acesso do personal trainer particular, contratado pelo aluno; a proposta legal em apreço não merece prosperar, conforme se explica a seguir.

Com efeito, sobre essa temática, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, estabelece o seguinte:

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

[...]

**IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;**

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

[...]

**XXII - é garantido o direito de propriedade;**

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

**I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;**

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

[...]

**II - propriedade privada;**

Destarte, depreende-se da análise dos dispositivos constitucionais elencados a adoção da Forma Federativa de Estado pela República Brasileira, com a consequente distribuição da competência legislativa entre os entes federados, vedando-se aos Estados-membros e aos Municípios a disposição de algumas matérias.

A par disso, constata-se flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa em comento, emanada do ente municipal, visto que o assunto abordado no corpo da proposta, relacionado ao uso, gozo e fruição de imóvel particular, notadamente direito de propriedade e sua exploração econômica, insere-se no ramo do direito civil, cuja competência para legislar é privativa da União.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Dessa forma, verifica-se que o legislador municipal, ao propor o projeto de lei em análise, imiscuiu-se na competência atribuída unicamente à União, com violação ao pacto federativo, incidindo, portanto, em vício de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, sobre a propriedade privada, o jurista José Afonso da Silva, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª ed., pg 276, assevera o seguinte:

*[...]Se pode falar em direito subjetivo (ou civil) do proprietário particular, como pólo ativo de uma relação jurídica abstrata, em cujo pólo passivo se acham todas as demais pessoas, a que corre o dever de respeitar o exercício das três faculdades básicas: uso, gozo e disposição (C. C., art. 524)(sic)*

Ao passo que, sobre a livre iniciativa, proclama o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, v. 2, p. 170):

*Livre iniciativa. O primeiro dos princípios que devem reger a ordem econômica e social, para a realização do desenvolvimento nacional e a justiça social, é a liberdade de iniciativa. Esta deflui de direitos individuais consagrados no art. 5º da Constituição. De fato, decorre por um lado da liberdade de trabalho e concerne intimamente à liberdade de associação. A consagração da liberdade de iniciativa, como primeira das bases da ordem econômica e social, significa que é através da atividade socialmente útil a que se dedicam livremente os indivíduos, segundo suas inclinações, que se procurará a realização da justiça social e, portanto, do bem-estar social. Como reflexo da liberdade humana, a liberdade de iniciativa mereceu acolhida nas encíclicas papais de caráter social, inclusive na mencionada, a 'Mater et Magistra', de João XXIII. Esta, textualmente, afirma que "no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros" (2ª Parte, n. 1). Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, conquanto importante, já que sua ação deve reger-se pelo princípio da subsidiariedade. E deve ser tal que "não reprima a liberdade de iniciativa particular mas antes a aumente para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo". O desdobramento desse princípio é o que está adiante, no art. 173 da Constituição. Neste, reconhece-se competir à empresa privada organizar e explorar as atividades econômicas. Igualmente, nele se fixa o papel do Estado, ao qual é dado apoiar e suplementar a atividade privada. Entretanto, a liberdade de iniciativa não é ilimitada na Constituição, conforme se verá adiante. Liberdade contratual. Os autores franceses, como Laubadère, consideram esta liberdade compreendida na livre iniciativa (cf. André de Laubadère e Pierre Delvolvé, Droit public économique, 4. ed. Paris, Dalloz, 1983, n. 142). Na verdade, ela decorre da liberdade 'tout court', da qual é uma das mais lídimas expressões' (destacamos).*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Nessa linha de intelecção, merece registro que o Supremo Tribunal Federal - STF, em decisão recente, declarou a inconstitucionalidade de lei paranaense que estabelecia regras para a cobrança em estacionamentos. Em que pese o relator, ministro Gilmar Mendes, ter votado pela procedência da ação sob o argumento de que a lei estadual teria violado a competência da União para legislar sobre direito civil, impende mencionar o entendimento manifestado pelo ministro Luís Roberto Barroso, segundo o qual, a lei era inconstitucional, mas não por motivo formal (usurpar competência legislativa da União), e sim, material. Para ele, a lei interferia na fixação dos preços: “(...)Ela estabelece um controle de preços que claramente viola o princípio constitucional da livre iniciativa”.

Ainda, sobre a situação acima retratada, vale arrematar que a maioria dos ministros votou pela procedência da ação seguindo os fundamentos do voto do ministro Luís Roberto Barroso, conforme noticiado pelo site do STF.

É oportuno também citar que o Supremo Tribunal Federal, em outros inúmeros julgados, já reconheceu a inconstitucionalidade de Leis Estaduais que versam sobre a concessão de estacionamento em áreas particulares, de acordo com o que se infere a seguir:

***AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL 4.049/2002. ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. GRATUIDADE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E AOS MAIORES DE SESSENTA E CINCO ANOS. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. AGRAVO IMPROVIDO.***

***I - A Lei estadual 4.049/2002, ao prever a gratuidade de todos os estacionamentos situados no Estado do Rio de Janeiro aos portadores de deficiência e aos maiores de sessenta e cinco anos, proprietários de automóveis, violou o art. 22, I, da Constituição Federal. Verifica-se, no caso, a inconstitucionalidade formal da mencionada lei, pois a competência para legislar sobre direito civil é privativa da União. Precedentes. II - Agravo regimental improvido. (AI 742679 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 27/09/2011, DJe-195 DIVULG 10-10-2011 PUBLIC 11-10-2011 EMENT VOL-02605-04 PP-00619)***

***ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 22, I DA CONSTITUIÇÃO. Esta Corte, em diversas ocasiões, firmou entendimento no sentido de que invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88) a norma estadual que veda a cobrança de qualquer quantia***



ao usuário pela utilização de estabelecimento em local privado (ADI 1.918, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.472, rel. min. Ilmar Galvão). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1623, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00011 RT v. 100, n. 909, 2011, p. 337-341)

**CONSTITUCIONAL. LEI 15.223/2005, DO ESTADO DE GOIÁS. CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE PAGAMENTO EM ESTACIONAMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRELIMINAR. LEGITIMIDADE ATIVA. PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN. AÇÃO PROCEDENTE. I. - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA POR MAIORIA. I.1. - A prestação de serviço de estacionamento não é a atividade principal dos estabelecimentos de ensino representados pela entidade autora, mas assume relevo para efeito de demonstração de interesse para a propositura da ação direta (precedente: ADI 2.448, rel. min. Sydney Sanches, pleno, 23.04.2003). I. 2. - O ato normativo atacado prevê a isenção de pagamento por serviço de estacionamento não apenas em estabelecimentos de ensino, mas também em outros estabelecimentos não representados pela entidade autora. Tratando-se de alegação de inconstitucionalidade formal da norma atacada, torna-se inviável a cisão da ação para dela conhecer apenas em relação aos dispositivos que guardem pertinência temática com os estabelecimentos de ensino. II. - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. Ação direta julgada procedente. Precedentes. (STF - ADI: 3710 GO , Relator: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/02/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-004 DIVULG 26-04-2007 PUBLIC 27-04-2007 DJ 27-04-2007 PP-00057 EMENT VOL-02273-01 PP-00106)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES. LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). 2. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. Ação julgada procedente. (STF - ADI 1918 / ES, MAURÍCIO CORRÊA, Julg. 23/08/2001, Tribunal Pleno, DJ 01-08-2003).**



**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.050, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1992, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VEDAÇÃO DE COBRANÇA AO USUÁRIO DE ESTACIONAMENTO EM ÁREA PRIVATIVA – PEDIDO DE LIMINAR.**

- Tendo em vista o precedente invocado na inicial – o da concessão de liminar na ADIN 1.472 que versa hipótese análoga à presente – não há dúvida de que é relevante a fundamentação jurídica do pedido, quer sob o aspecto da inconstitucionalidade material (ofensa ao artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, por ocorrência de grave afronta ao exercício normal do direito de propriedade), quer sob o ângulo da inconstitucionalidade formal (ofensa ao artigo 22, I, da Carta Magna, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil). - Por outro lado, manifesta-se a conveniência da concessão da liminar, inclusive pela possibilidade de aumento dos distúrbios sociais que vem causando a aplicação dessa lei. Medida cautelar deferida, para suspender, “ex nunc”, a eficácia da lei estadual em causa (STF – ADIMC 1623 / RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgamento: 25/06/1997, Trubunal Pleno).

Em hipóteses análogas ao caso, os Tribunais pátrios assim se manifestaram:

**MANDADO DE SEGURANÇA. ACADEMIA DE GINÁSTICA E MUSCULAÇÃO. PERSONAL TRAINER. COBRANÇA DE TAXA PELO USO DAS INSTALAÇÕES DA ACADEMIA. LEI MUNICIPAL PROIBITIVA DA COBRANÇA. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM. (...) USO DA PROPRIEDADE. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) A questão que se desenvolve é em decorrência da lei municipal nº 4.682/2015, a qual assegura aos profissionais e educação física, denominados personal trainer , o acesso às academias de ginástica de Aracaju para o acompanhamento de seus clientes, isentando-os do pagamento de taxas referentes à utilização das academias para os seus serviços e prevendo penalidades em caso de desobediência. (...) O caso envolve direito civil (prestação de serviços e proteção e uso da propriedade) e direitos inerentes à relação de trabalho e condições para o exercício de profissões, cuja competência para legislar é da União a teor do art. 22, I, da Constituição Federal. (...) DECLARAÇÃO INCIDENTER TANTUM DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL DE ARACAJU Nº 4.682/2015. (TJSE, Tribunal Pleno, Rel. Des. Ricardo Múcio Santana de A. Lima, Mandado de Segurança nº 201500127477, DJSE de 22/02/2016)**

**EMENTA: ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. COBRANÇA DE TAXA. PERSONAL TRAINER. ACADEMIA DE GINÁSTICA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO DE LEGISLAR SOBRE TRABALHO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL.**

Compete privativamente à União legislar sobre trabalho (art. 22, I, da CF) e exercício profissional (art. 22, XVI, da CF), razão pela qual é



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*inconstitucional a lei municipal que trata da cobrança de taxas pela utilização do serviço de personal trainer em academias de ginástica (precedente do STF). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5199668.45.2017.8.09.0000)*

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão dos insignes proponentes.

**V - CONCLUSÃO**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Flavielle Carvalho Coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 07883-2 CMT**

Flavielle Carvalho Coelho  
Assessora Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2  
Assessoria Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2