

PARECER AJL/CMT Nº. 108/2026.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 126/2026

Autor(a): Ver. Teresinha Medeiros

Ementa: “Dispõe sobre a disponibilidade de espaços destinados aos motoristas de aplicativos no âmbito do Aeroporto Senador Petrônio Portella, no município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a disponibilidade de espaços destinados aos motoristas de aplicativos no âmbito do Aeroporto Senador Petrônio Portella, no município de Teresina, e dá outras providências”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

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. (grifo nosso)

[...]

§ 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) (grifo nosso)

§ 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 serem 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 sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o 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.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das



minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei objetiva autorizar o Poder Executivo Municipal a criar e regulamentar espaços exclusivos destinados aos motoristas de aplicativos de transporte individual de passageiros nas áreas de embarque e desembarque do Aeroporto Senador Petrônio Portella (art. 1º do pl). Para isso, estabelece que a administração do aeroporto, em conjunto com órgãos municipais competentes, poderá regulamentar a utilização de tais espaços (art. 4º e incisos do pl).

Não obstante louvável a intenção da nobre proponente, observa-se que a proposição legislativa em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, consoante será explanado a seguir.

In casu, depreende-se que o projeto em destaque, ao conferir as supracitadas obrigações à administração aeroportuária, em conjunto com órgãos do município, acaba imiscuindo-se na competência da União em explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão a infra-estrutura aeroportuária, conforme determinado no art. 21, inciso XII, “c”, da CRFB/88. Observe-se:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:



*c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária:
(grifo nosso)*

Nessa ambiência, traz-se à baila, também, dispositivos das legislações que regem a estrutura aeroportuária para endossar que a administração de tais espaços estão além da competência municipal. Observe-se:

Lei nº 6.009, de 26 dezembro de 1973 - Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências:

Art. 1º Os aeroportos e suas instalações serão projetados, construídos, mantidos, operados e explorados diretamente pela União ou por entidades da Administração Federal Indireta, especialmente constituídas para aquelas finalidades, ou ainda, mediante concessão ou autorização obedecidas as condições nelas estabelecidas.

Art. 2º A efetiva utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços de um aeroporto está sujeita ao pagamento referente aos preços que incidirem sobre a parte utilizada. (grifo nosso)

Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica:

[...]

TÍTULO III

Da Infra-Estrutura Aeronáutica

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 25. Constitui infra-estrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

[...]



§ 1º A instalação e o funcionamento de quaisquer serviços de infraestrutura aeronáutica, dentro ou fora do aeródromo civil, devem obedecer às previsões regulamentares estabelecidas pela autoridade aeronáutica. (Redação dada pela Lei nº 14.368, de 2022) (grifo nosso)

No que toca à administração, exploração e operação da infraestrutura aeroportuária, colaciona-se posicionamento dos Tribunais Regionais Federais que, ao analisarem a temática, reconheceram a competência administrativa federal:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO RETIDO. PERDA DE OBJETO. DOCUMENTOS NOVOS. INADMISSIBILIDADE. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TÁXI EM AEROPORTO. CF, ART. 21, INC. XII, 'C'. LEI 6.009/73. DECRETO 89.121/83. PORTARIA GM-2 N.º 750/90 DO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA. 1. Após a denegação da segurança, resta prejudicado o agravo retido interposto contra decisão que indeferiu a liminar. 2. A juntada de documentos novos, em grau de apelação, não se coaduna com o procedimento especial da ação mandamental, que exige prova pré-constituída. 3.ª A União delegou à INFRAERO a competência material exclusiva que lhe foi conferida pelo art. 21, XII, 'c', da Constituição Federal de 1988 para "administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária". 4. A Lei n.º 6.009/73, o Decreto n.º 89.121/83 e a Portaria GM-2 n.º 750/90 do Ministério da Aeronáutica vincularam a exploração de serviço na área de aeroporto à assinatura de contrato de concessão de uso e ao pagamento de preço. 5. Não tendo os apelantes firmado contrato com a INFRAERO, revela-se legítimo o ato que restringiu o acesso à plataforma de desembarque às cooperativas de táxi contratadas. 6. Ainda que tivessem contratado, não poderiam os impetrantes exigir a captação de passageiros em determinado local, sob pena de invadir a seara administrativa do aeroporto, matéria adstrita ao poder discricionário da INFRAERO. 7. Precedente desta Turma Suplementar (AMS n.º 91.0115255-6/PA, Relator Juiz convocado Ney Bello, DJ II de 08.04.2002, p. 125). 8. Apelação improvida e agravo retido prejudicado. (TRF-1 - AMS: 33935 MG 96.01.33935-3, Relator: JUIZ MANOEL JOSÉ FERREIRA NUNES (CONV.), Data de Julgamento: 08/04/2003, PRIMEIRA TURMA SUPLEMENTAR, Data de Publicação: 08/05/2003 DJ p. 120)

MANDADO DE SEGURANÇA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO DE TÁXI EM AEROPORTO. LICITAÇÃO. 1. É perfeitamente lícito à INFRAERO, a par de destinar área de livre acesso a todos, inclusive público em geral, manter área específica na qual ocorre o desembarque de táxis credenciados, que venceram concorrência própria. A empresa pública realizou licitação para concessão de uso de área localizada no Setor Terminal de Passageiros nº 1, 1º andar □ Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim e a impetrante sequer participou da concorrência. 2. Rejeita-se, portanto, a tese do



impetrante, ao sustentar ser ilegal que os seus associados fiquem impedidos de ter livre acesso à área restrita. Não há ofensa à livre concorrência, tanto quanto não haveria ao se impedir a qualquer do povo que instale ponto de venda em terminal aeroportuário. 3. Apelação da Impetrante desprovida. Sentença mantida. (TRF-2 - AC: 200751010168404, Relator.: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 17/05/2010, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 04/06/2010)

Ademais, em sendo o caso de concessão - alternativa prevista constitucionalmente à União - na exploração do serviço aeroportuário, convém registrar julgado exarado pela Suprema Corte quanto aos serviços de titularidade da União e relações contratuais com concessionárias:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.323/2011 DA PARAÍBA. PROIBIÇÃO DE CORTE DE ENERGIA ELÉTRICA OU ÁGUA POR FALTA DE PAGAMENTO SEM AVISO PRÉVIO AO CONSUMIDOR. INVASÃO DE COMPETÊNCIAS DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. O processo está instruído nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Proposta de conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito, sem necessidade de novas providências. *Precedentes.* 2. *Os Estados não podem interferir nas relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União ou o Município) e as empresas concessionárias, nem dispõem de competência constitucional para modificar ou alterar as condições que, previstas na licitação prévia ao ajuste, estão formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – al. 'b' do inc. XII do art. 21 da Constituição) e pelo Município (fornecimento de água – inc. I e V do art. 30 da Constituição).* **Precedentes.** 3. Ação direta na qual convertida a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.323/2011, da Paraíba. (ADI 7576, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 29-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-05-2024 PUBLIC 17-05-2024)

Portanto, é inquestionável que a CRFB/88 repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.



Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

[...] a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103) (grifo nosso)

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato [...]. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27). (grifo nosso).

Reforçando a competência da União na temática, registre-se que há tramitação no Congresso Nacional de projetos de lei para instituir espaços nos aeroportos para os motoristas de aplicativos, ressaltando-se que a previsão volta-se às administradoras de aeroportos:

- PL 4841/2019: Ementa: “Torna obrigatória a previsão de vagas em estacionamentos de aeroportos e terminais rodoviários interestaduais, para táxis e veículos que realizem transporte remunerado privado individual de passageiros por meio de aplicativos;
- PL 4775/2024 - Ementa: "Dispõe sobre a criação de pontos de estacionamento exclusivos em aeroportos brasileiros, para motoristas de aplicativos de transporte, e dá outras providências."

Lado outro, denota-se que a proposição contraria a própria regulamentação local quanto à prestação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros por meio da Lei municipal nº 5.324, de 7 de janeiro de 2019, a qual “*Disciplina o uso do Sistema*



Viário Urbano Municipal, para a exploração do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, prestado pelas Operadoras de Tecnologia de Transporte - OTTs, e dá outras providências”:

CAPÍTULO IV

DOS DEVERES

Art. 19 Além da observância da legislação de trânsito vigente e seus regulamentos, constituem, ainda, deveres e obrigações dos motoristas:

I - não utilizar, de qualquer modo, os pontos e as vagas destinadas ao serviço de taxi ou de parada do Sistema de Transporte Público Coletivo;

II - abster-se de praticar, pessoalmente ou por intermédio de terceiros, atos de captação, angariamento ou agenciamento de passageiros, bem como de utilizar-se de locais de parada ou estacionamento que configurem pontos para fins de captação de passageiros;

III - não atender aos chamados realizados diretamente em via pública ou qualquer outra espécie de chamada não realizada pelo aplicativo respectivo;

IV - dar a adequada manutenção ao veículo e seus equipamentos, de modo que os mesmos estejam sempre em perfeitas condições de conservação e funcionamento, controlando, assim, o seu uso e vistoriando-os permanentemente;

V - apresentar, periodicamente e sempre que for exigido, o veículo para vistoria técnica, comprometendo-se a sanar as irregularidades, no prazo assinalado;

VI - providenciar para que o veículo porte o conjunto de equipamentos exigidos;

VII - controlar e fazer com que no veículo estejam todos os documentos determinados e nos locais indicados;

VIII - apresentar o veículo em perfeita condição de conforto, segurança e higiene;

IX - não utilizar veículo não cadastrado para prestar o serviço;

X - não permitir que terceiro utilize seu veículo para prestar serviço às OTTs;

XI - não utilizar-se, e nem contribuir para outrem o faça, de qualquer expediente que implique em burla da regulamentação do serviço ou em oneração indevida ao usuário;

XII - cumprir, rigorosamente, as determinações impostas pelo órgão competente na municipalidade e as normas desta Lei;

XIII - colaborar para a elaboração de dados estatísticos e quaisquer elementos que forem solicitados para fins de controle e fiscalização;



XIV - atender as obrigações fiscais, previdenciárias e as outras que lhe são correlatas;

XV - não ingerir bebida alcoólica;

XVI - cumprir rigorosamente as normas prescritas nesta Lei e nos demais atos administrativos expedidos;

XVII - acatar e cumprir todas as determinações da fiscalização e dos demais agentes administrativos;

XVIII - portar o comprovante de cadastramento emitido pela STRANS e o comprovante de cadastrado que o vincula à OTT.

Desse modo, percebe-se que a proposição, ao autorizar instituir espaços com área de espera temporária para motoristas cadastrados em plataformas de aplicativos (inciso IV, art. 2º do pl), bem como instituir que será regulamentado os horários de utilização, tempo máximo de permanência e cadastramento (incisos I, II e III do art. 4º do pl), além de adentrar em competência material da União, vai de encontro à regulamentação local retromencionada que veda, dentre outros, a utilização de locais de parada ou estacionamento que configurem pontos para fins de captação de passageiros e utilização de pontos destinados aos táxis.

Por fim, ainda que se discorde dos argumentos aqui utilizados, vê-se, além dos vícios já mencionados, a inconstitucionalidade do caráter autorizativo da norma. Quanto a este aspecto, Márcio Silva Fernandes bem explica essa questão, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notastecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf):

“O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso. A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é destinatário final desse tipo de norma jurídica. A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei (...). Tal projeto é, portanto, antijurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição.”



Também sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262), *in verbis*:

(...) se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (g.n.)

Nesse sentido, destaque-se, respectivamente, o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo - TJ/SP, *in verbis*:

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.443, de 24 de outubro de 2017, por meio da qual "Fica o Poder Executivo autorizado a criar um espaço público denominado 'Praça do Cão' no Município de Guarujá e dá outras providências". Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo de instituição de normas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2099734-26.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/09/2019; Data de Registro: 06/09/2019) (grifo nosso)



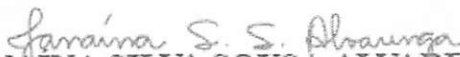
Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

V – CONCLUSÃO:

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

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

Teresina - PI, 03 de junho de 2026.


JANAINA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

