



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº. 124/2021

Teresina (PI), 08 de julho de 2021.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 148/2021

Autoria: Ver. Thanandra Sarapatinhas

Ementa: “Dispõe sobre permissão para transportar animais domésticos de pequeno porte em ônibus municipais”

## I – RELATÓRIO:

A ilustre Vereadora Thanandra Sarapatinhas apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre permissão para transportar animais domésticos de pequeno porte em ônibus municipais”.

Em justificativa escrita, a nobre parlamentar aduziu as razões para a apresentação da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, 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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto**

**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (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 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.

2

### **III – ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, 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 a autora 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 art. 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 em comento, ao pretender permitir o transporte de animais domésticos de pequeno porte nos ônibus municipais de Teresina, trata de matéria concernente ao serviço público de transporte coletivo, cuja competência é conferida ao Município, dentro de seu território, conforme se infere da leitura do art. 30, incisos I e V, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, bem como do art. 12, incisos I e XXI, alínea “a”, e art. 20, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, abaixo transcritos:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*[...]*

*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)*

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)*

*[...]*

*XXI – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços;*

*a) transporte coletivo urbano e intramunicipal; (grifo nosso)*

*Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:*

*[...]*

*IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão; (grifo nosso)*

Desse modo, constatada a competência do Município para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço público de transporte coletivo, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

*In casu*, o projeto de lei, ao permitir o transporte de animais domésticos de pequeno porte no serviço de transporte coletivo de passageiros deste município, acaba dispondo sobre a forma de organização e prestação do aludido serviço público, matéria concernente a atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB/88), incidindo, desse modo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

4

Nesse sentido, destaque-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da LOM, respectivamente:

*Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*[...]*

*VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)*

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*[...]*

*IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta;*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

[...]

*V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)*

No caso em espécie, com a pretensão de regular os serviços locais, a 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.

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 à outra função estatal.

No que se refere ao aludido princípio, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra “A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353”, afirma o seguinte:

*Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.*

5

Destarte, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Portanto, 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.

Quanto ao tema, importante destacar o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede da ADI nº. 3.343/DF, *in verbis*:

*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: Ministro Ayres Brito; Redator para o acórdão: Ministro Luiz Fux; Plenário, DJ 22.11.2011) (grifo nosso)*

Nesse sentido, convém destacar, respectivamente, o entendimento esposado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, ao analisarem o presente tema, em sede de ADI:

*ADI. Lei Municipal nº 5.096, de 14.10.2015, do município de Mauá, que dispõe sobre o transporte de animais domésticos no Serviço de Transportes Municipal. Vício reconhecido. Matéria de competência exclusiva do Executivo. Violação aos artigos 5º e 111 da Constituição Estadual. Ação procedente. (TJ-SP; ADI 2297303-98.2020.8.26.0000; Relator: Des. Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 30/06/2021) (grifo nosso)*

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.690, de 23 de junho de 2015, do Município de Mogi Mirim, "dispõe sobre autorização de transporte de animais domésticos no serviço de transporte coletivo público de Mogi Mirim". Alegação de ofensa ao disposto no art. 174, III, da Constituição do Estado. Não ocorrência. Lei que não dispõe sobre orçamento. Violação, contudo, da reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes (art. 5º da Constituição do Estado). Ação julgada procedente". (TJ-SP; ADI 2192965-49.2015.8.26.0000; Relator: Des. Antônio Carlos Villen; 06/04/2016) (grifo nosso)***

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL 13.076 - RIBEIRÃO PRETO - DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE DE ANIMAIS DOMÉSTICOS NOS COLETIVOS DE PASSAGEIROS - INICIATIVA PARLAMENTAR - DESCABIMENTO - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A NORMA EM QUESTÃO". (TJ-SP; ADI 2003475-8.2015.8.26.0000; Relator: Des. João Negrini Filho; 13/05/2015) (grifo nosso)***

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.094/2014. TRANSPORTE DE ANIMAIS DOMÉSTICOS DE PEQUENO PORTE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS; ADI nº. 70062437959; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Jorge Luis Dall'Agnol; Julgado em: 06/04/2015) (grifo nosso).***

Desse modo, considerando que o projeto de lei em análise versa sobre matéria inserida no domínio dos atos de gestão administrativa, cujo funcionamento e organização competem ao Chefe do Executivo, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a sua manifesta inconstitucionalidade.



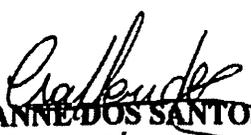
**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**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, pelos fundamentos ora expostos.

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

  
**CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES  
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA  
MATRÍCULA 06855-1 CMT**