

PARECER AJL/CMT Nº. 165/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 197/2025

Autor(a): Ver. Leôndidas Júnior

Ementa: “Dispõe sobre a vedação de cobrança de valores de motoristas de táxi para utilização de vagas de estacionamento e áreas de embarque e desembarque em estabelecimentos privados considerados polos geradores de tráfego”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a vedação de cobrança de valores de motoristas de táxi para utilização de vagas de estacionamento e áreas de embarque e desembarque em estabelecimentos privados considerados polos geradores de tráfego”.

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 seu autor, 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:

Não obstante a preocupação do nobre vereador com a matéria proposta, constata-se, de pronto, a flagrante inconstitucionalidade formal orgânica da proposição legislativa emanada do ente municipal, visto que a temática abordada, relacionada 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, conforme se observa do dispositivo constitucional abaixo:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Ademais, sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB ainda 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. 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, verifica-se que a proposta em análise, ao impor a cessão gratuita de vagas de estacionamento e áreas de embarque e desembarque para utilização do serviço de táxi em estabelecimentos privados, nas condições que especifica, viola o pleno gozo do direito de



propriedade e a livre iniciativa, uma vez que impede esses estabelecimentos de administrar livremente suas propriedades.

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).

É oportuno defender, por seu turno, que o projeto inquinado de inconstitucionalidade não estipula mera limitação administrativa que sujeita o proprietário urbano à observância de posturas municipais ditadas por razões de interesse público, de natureza urbanística, sanitária ou de segurança; tampouco consiste em uma servidão administrativa, a qual restringe o uso da



propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse público, haja vista que não há acordo formal entre o proprietário e o Poder Público ou sentença judicial autorizando a interferência estatal.

Assim, verifica-se que a obrigatoriedade imposta pelo projeto em apreço não guarda similitude conceitual com essas modalidades interventivas, não havendo, inclusive, fundamento dessa exigência no exercício do poder de polícia, implicando em ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa e do direito de propriedade.

Corroborando com o posicionamento aqui defendido, traz-se à baila o entendimento do Supremo Tribunal de Federal - STF ao julgar inconstitucional lei municipal que obrigava shopping center implantar ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência, por representar uma usurpação de competência legislativa, além de indevida ingerência no âmbito da livre iniciativa:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade local. Leis nºs 10.947/91 e 11.649/94 e Decreto nº 29.728/91 do Município de São Paulo. Obrigação de implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência em shopping centers. Princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. Afronta. Recurso provido. 1. Invade esfera legislativa da União e afronta os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade a lei municipal que obrigue a implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência. 2. Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 1.051: ‘É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência’. 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento” (RE nº 833.291/SP, Tribunal Pleno, Relator Dias Toffoli, DJe de 8/1/24).



Ainda nesse sentido, e afim de elucidar a inconstitucionalidade também no sentido de eximir os táxis de qualquer pagamento pela utilização dos estacionamentos nos estabelecimentos privados, colacionam-se os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CIVIL. LEI ESTADUAL 11.411/2019. DISPENSA DO PAGAMENTO DE ESTACIONAMENTO EM SHOPPING CENTERS, MERCADOS E CENTROS COMERCIAIS. ESTABELECIMENTOS PRIVADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar (art. 22, I, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal. II – A interferência do Estado na regulação de preço na espécie configura violação do princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, da CF). Inconstitucionalidade material. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1309416 PB 0808684-23.2019.8.15.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 29/03/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 05/04/2021)

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE INSTITUI O BENEFÍCIO DA GRATUIDADE EM ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE ATRIBUI À UNIÃO FEDERAL, COM ABSOLUTA PRIVATIVIDADE, COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA (CF, ART. 22, I)– REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, EM ORDEM A AFASTAR A INCIDÊNCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS APENAS EM RELAÇÃO AOS ESTACIONAMENTOS PARTICULARES. (STF - ADI: 5842 RN, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/10/2020)

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).

AÇÃO 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).

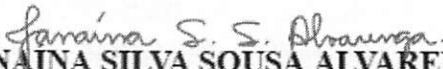
Dessa forma, constata-se a incompatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

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, 04 de setembro de 2025.


JANAINA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

