

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

PARECER AJL/CMT Nº 29/2022

Teresina (PI), 16 de março de 2022.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 23/2022

Autor: Ver. Evandro Hidd

Ementa: "Dispõe sobre a livre parada para embarque e desembarque de passageiros nos veículos de transportes por aplicativos nos centros comerciais, shoppings centers, hospitais públicos e privados, grandes supermercados e terminais de ônibus localizados no município de Teresina e dá outras providências."

I – RELATÓRIO/ HISTÓRICO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: "Dispõe sobre a livre parada para embarque e desembarque de passageiros nos veículos de transportes por aplicativos nos centros comerciais, shoppings centers, hospitais públicos e privados, grandes supermercados e terminais de ônibus localizados no município de Teresina e dá outras providências".

Justificativa escrita anexada aos autos.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo 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.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
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. (grifei)

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 – 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.

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

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.*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em apreço, embora louvável a preocupação do proponente, a proposição não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico, de acordo com as explanações seguintes.

Primeiramente, quanto à possibilidade do município legislar sobre livre parada e estacionamento para embarque e desembarque de passageiros, é de se registrar que a

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

temática envolve competência legislativa da União acerca de matérias em que há prevalência do interesse nacional.

E, neste ponto, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 22, inciso XI, que a competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União.

Não se pode perder de vista que a temática do projeto é disciplinada por normas do Código de Trânsito Brasileiro - CTB, senão vejamos:

Art. 1º O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código.

*§ 1º Considera-se trânsito a utilização das vias por pessoas, veículos e animais, isolados ou em grupos, conduzidos ou não, para fins de circulação, **parada, estacionamento** e operação de carga ou descarga.*

*Art. 2º São vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais. **Parágrafo único.***

Para os efeitos deste Código, são consideradas vias terrestres as praias abertas à circulação pública, as vias internas pertencentes aos condomínios constituídos por unidades autônomas e as vias e áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Art. 86. Os locais destinados a postos de gasolina, oficinas, estacionamentos ou garagens de uso coletivo deverão ter suas entradas e saídas devidamente identificadas, na forma regulamentada pelo CONTRAN.

Art. 86-A. As vagas de estacionamento regulamentado de que trata o inciso XVII do art. 181 desta Lei deverão ser sinalizadas com as respectivas placas indicativas de destinação e com placas informando os dados sobre a infração por estacionamento indevido. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

A partir dos dispositivos acima, impende destacar que o CTB considera como infração de trânsito estacionar o veículo em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização. Confira:

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

Art. 181. Estacionar o veículo:

XVII - em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização (placa - Estacionamento Regulamentado)

Infração - grave; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)
(Vigência)

Penalidade – multa;

Medida administrativa - remoção do veículo:

XX - nas vagas reservadas às pessoas com deficiência ou idosos, sem credencial que comprove tal condição: (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)

Infração - gravíssima; (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016)
(Vigência)

Penalidade - multa; (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016)
(Vigência)

Medida administrativa - remoção do veículo. (Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)

A propósito, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997) somente atribui a prerrogativa de livre parada e estacionamento aos veículos de socorro de incêndio e salvamento, aos de polícia, aos de fiscalização de trânsito, às ambulâncias e aos de prestação de serviço de utilidade pública (artigo 29, incisos VII e VIII).

Do arcabouço normativo acima, evidencia-se que não cabe à Câmara Municipal iniciar tal processo legislativo, tendo em vista que a matéria é de competência legislativa privativa da União, e encontra-se disciplinada no Código de Trânsito Brasileiro.

Sendo assim, a pretendida proposição além de invadir a esfera de competência legislativa reservada exclusivamente à União, incorre ainda em irremediável desconformidade com a legislação federal que rege o assunto.

Feitas as considerações acima, é de se notar que os municípios estão autorizados a legislar sobre assunto de interesse eminentemente local, considerando suas

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

peculiaridades; o que em nada se assemelha com a possibilidade de o município dispor sobre normas gerais sobre trânsito, porquanto nesta hipótese a competência é privativa da União (art. 22, XI, CRFB).

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei versando sobre trânsito e transporte, matéria afeta à competência privativa da União. Nesse sentido, anote-se (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.331/99 DO ESTADO DE SÃO PAULO. POSSIBILIDADE DE ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PROIBIDOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO. VÍCIO FORMAL. 1. Lei estadual que autoriza veículos particulares e de aluguel a estacionarem em locais indevidos para a aquisição urgente de medicamentos ou atendimento grave não encontra respaldo no texto constitucional. 2. Esta Corte, em pronunciamentos reiterados, assentou que a Constituição de 1988 conferiu exclusivamente à União a competência para legislar sobre trânsito. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.”(ADI 2928, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2005, DJ 15-04-2005 PP-00005 EMENT VOL-02187-2 PP-00259 LEXSTF v. 27, n. 317, 2005, p. 37-42 RTJ VOL-00195-01 PP-00033)

Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. (...) Inconstitucionalidade formal da Lei 10.521/1995 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança e proíbe os menores de dez anos de viajar nos bancos dianteiros dos veículos que menciona.
[ADI 2.960, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-4-2013, P, DJE de 9-5-2013.]

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital que dispõe sobre Lei 11.766, de 1997, do Estado do Paraná, que torna obrigatório a qualquer veículo automotor transitar permanentemente com os faróis acesos nas rodovias do Estado do Paraná, impondo a pena de multa aos que descumprirem o preceito legal: inconstitucionalidade, porque a questão diz respeito ao trânsito.
[ADI 3.055, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 3-2-2006.]

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

Lei distrital 2.929/2002, que dispõe sobre o prazo para vigência da aplicação de multas a veículos no Distrito Federal em virtude da reclassificação de vias. Usurpação de competência legislativa privativa da União.

[ADI 3.186, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-11-2005, P, DJ de 12-5-2006.]

A instituição da forma parcelada de pagamento da multa aplicada pela prática de infração de trânsito integra o conjunto de temas enfeixados pelo art. 22, XI, da CF.

[ADI 3.444, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 3-2-2006.]

= ADI 2.137, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-4-2013, P, DJE de 9-5-2013

Lei 11.766, de 1997, do Estado do Paraná, que torna obrigatório a qualquer veículo automotor transitar permanentemente com os faróis acesos nas rodovias do Estado do Paraná, impondo a pena de multa aos que descumprirem o preceito legal: inconstitucionalidade, porque a questão diz respeito ao trânsito.

[ADI 3.055, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-11-2005, P, DJ de 3-2-2006.]

No mesmo sentido, confira o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça do Paraná, em análise de caso semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.346/2019, DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, QUE DISPÕE SOBRE A LIVRE PARADA E ESTACIONAMENTO PARA EMBARQUE E DESEMBARQUE DE VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR NAS VIAS DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. VIOLAÇÃO ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA NO REGIME CONSTITUCIONAL ESTADUAL. DIPLOMA IMPUGNADO QUE ESTABELECE REGRA DE TRÂNSITO EM DESCOMPASSO COM AS NORMAS FEDERAIS A RESPEITO DO TEMA. INCURSÃO DA LEI LOCAL EM TEMÁTICA SUJEITA À DISCIPLINA EXCLUSIVA PELA UNIÃO. ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NÃO AMPARADA PELO ARTIGO 17 DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Padece de inconstitucionalidade a lei municipal que, inovando em matéria expressamente reservada à União, autoriza que veículos de transporte

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

escolar parem e estacionem livremente nas vias públicas da municipalidade durante a prestação do serviço.

*(TJPR - Órgão Especial - 0043151-34.2019.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: DESEMBARGADORA SONIA REGINA DE CASTRO - J. 26.10.2020)*

In casu, o projeto em testilha termina dispondo sobre trânsito, matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, consoante disciplina o artigo 22, inciso XI, da Constituição da República; sendo assim, padece de inconstitucionalidade formal orgânica, haja vista que não observou regra de competência para a edição do presente ato normativo, infringindo, assim, o pacto federativo.

De outro giro, quando a proposição dispõe sobre a regulamentação do uso e cobrança dos estacionamentos particulares em relação a determinado tipo de usuário, está também legislando sobre direito de propriedade e sua exploração econômica, o que viola o 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

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

digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada:

Destarte, verifica-se que a proposta em análise viola o pleno gozo do direito de propriedade e a livre iniciativa, uma vez que impede os estabelecimentos mencionados de administrar livremente suas propriedades, em consonância com o posicionamento do STF abaixo:

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.I. - 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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

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

(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, Tribunal Pleno).

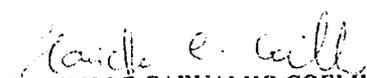
Em arremate, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

**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 rejeição 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
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa
Mat.: 07883-2