



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

---

**PARECER AJL/CMT Nº 209/2019.**

Teresina (PI), 24 de setembro de 2019.

***Assunto:*** Projeto de Lei Ordinária nº 234/2019

***Autor:*** Ver. Neto do Angelim

***Ementa:*** “Dispõe sobre a prerrogativa facultada aos permissionários que exploram o serviço de transporte de passageiros de táxi, sem restrição de categoria, a realização transporte de passageiros ou bens, nos itinerários de ligação entre as demais regiões metropolitanas e as áreas pertencentes ao Município de Teresina”

## **I – RELATÓRIO:**

O insigne Vereador Neto do Angelim apresentou projeto de lei ordinária com a ementa seguinte: “Dispõe sobre a prerrogativa facultada aos permissionários que exploram o serviço de transporte de passageiros de táxi, sem restrição de categoria, a realização de transporte de passageiros ou bens, nos itinerários de ligação entre as demais regiões metropolitanas e as <sup>1</sup> áreas pertencentes ao Município de Teresina”.

Na justificativa, o nobre parlamentar esclarece que a proposta legal tem por escopo estabelecer a faculdade prevista na ementa, bem como a isentar o permissionário de pagamento de multas decorrentes das sanções impostas pela legislação local que regulamenta esse serviço.

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:**



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
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.**

[...]

**§ 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 redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo autor, além de

---

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**

---

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 o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

O projeto de lei em análise tem por escopo estabelecer aos permissionários que exploram o serviço de táxi a faculdade de transportar passageiros ou bens, independente da categoria ou automóvel utilizado para a prestação desse serviço. Ao passo que pretende<sup>3</sup> também isentar o permissionário de pagamento de multas decorrentes das sanções impostas pela legislação local que regulamenta esse serviço em razão dessa faculdade proposta.

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

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
[...]  
XI - trânsito e transporte*

Destarte, depreende-se da análise do dispositivo constitucional elencado 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.

Nessa linha de intelecção, obedecendo às disposições constitucionais, a Lei Federal nº 9.503/1997 institui o Código de Trânsito Brasileiro, o qual prevê o seguinte:

---

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



*Art. 7º* Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades:

*I - o Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo;*

*Art. 12.* Compete ao CONTRAN:

*I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;*

*Art. 231. Transitar com o veículo:*

*(...)*

*VIII - efetuando transporte remunerado de pessoas ou bens, quando não for licenciado para esse fim, salvo casos de força maior ou com permissão da autoridade competente:*

*Infração - média;*

*Penalidade - multa;*

*Medida administrativa - retenção do veículo;*

#### ANEXO I

#### DOS CONCEITOS E DEFINIÇÕES

*Para efeito deste Código adotam-se as seguintes definições:*

*VEÍCULO MISTO - veículo automotor destinado ao transporte simultâneo de carga e passageiro.*

4

É mister ainda fazer referência à Política de Mobilidade Urbana, formalizada na Lei Federal nº 12.587/2012, a qual traz os seguintes dispositivos:

*Art. 1º* A Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

*Art. 3º* O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

*§ 2º* Os serviços de transporte urbano são classificados:

*I - quanto ao objeto:*

*a) de passageiros;*

*b) de cargas;*

*Art. 4º* Para os fins desta Lei, considera-se:

*X - transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias;*

*X - transporte remunerado privado individual de passageiros: serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas*



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

---

*exclusivamente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede. (Redação dada pela Lei nº 13.640, de 2018)*

*Art. 12-A. O direito à exploração de serviços de táxi poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)*

*§ 1º É permitida a transferência da outorga a terceiros que atendam aos requisitos exigidos em legislação municipal. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)*

*§ 2º Em caso de falecimento do outorgado, o direito à exploração do serviço será transferido a seus sucessores legítimos, nos termos dos arts. 1.829 e seguintes do Título II do Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)*

*§ 3º As transferências de que tratam os §§ 1º e 2º dar-se-ão pelo prazo da outorga e são condicionadas à prévia anuência do poder público municipal e ao atendimento dos requisitos fixados para a outorga. (Incluído pela Lei nº 12.865, de 2013)*

*Art. 12-B. Na outorga de exploração de serviço de táxi, reservar-se-ão 10% (dez por cento) das vagas para condutores com deficiência. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)*

*§ 1º Para concorrer às vagas reservadas na forma do caput deste artigo, o condutor com deficiência deverá observar os seguintes requisitos quanto ao veículo utilizado: (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)*

*I - ser de sua propriedade e por ele conduzido; e (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)*

*II - estar adaptado às suas necessidades, nos termos da legislação vigente. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)*

*§ 2º No caso de não preenchimento das vagas na forma estabelecida no caput deste artigo, as remanescentes devem ser disponibilizadas para os demais concorrentes. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)*

Cabe também mencionar a Lei Federal nº 12.468/2011, a qual regulamenta a profissão de taxista, *in verbis*:

*Art. 1º Fica reconhecida, em todo o território nacional, a profissão de taxista, observados os preceitos desta Lei.*

*Art. 2º É atividade privativa dos profissionais taxistas a utilização de veículo automotor, próprio ou de terceiros, para o transporte público individual remunerado de passageiros, cuja capacidade será de, no máximo, 7 (sete) passageiros.*



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

---

*Art. 3º A atividade profissional de que trata o art. 1º somente será exercida por profissional que atenda integralmente aos requisitos e às condições abaixo estabelecidos:*

*I - habilitação para conduzir veículo automotor, em uma das categorias B, C, D ou E, assim definidas no art. 143 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;*

*II - curso de relações humanas, direção defensiva, primeiros socorros, mecânica e elétrica básica de veículos, promovido por entidade reconhecida pelo respectivo órgão autoritário;*

*III - veículo com as características exigidas pela autoridade de trânsito;*

*IV - certificação específica para exercer a profissão, emitida pelo órgão competente da localidade da prestação do serviço;*

*V - inscrição como segurado do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, ainda que exerça a profissão na condição de taxista autônomo, taxista auxiliar de condutor autônomo ou taxista locatário; e*

*VI - Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, para o profissional taxista empregado.*

*Art. 5º São deveres dos profissionais taxistas:*

*I - atender ao cliente com presteza e polidez;*

*II - trajar-se adequadamente para a função;*

*III - manter o veículo em boas condições de funcionamento e higiene;*

*IV - manter em dia a documentação do veículo exigida pelas autoridades competentes;*

*V - obedecer à Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, bem como à legislação da localidade da prestação do serviço.*

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.

Portanto, verifica-se que esses dispositivos normativos reafirmam a ideia que o assunto versado não é somente de interesse local, indubitavelmente, extrapolando a proposta legal *in casu* o limite da competência dos Municípios.

A esse respeito, José dos Santos Carvalho Filho traz valiosa lição sobre a matéria (Manual de Direito Administrativo, 30. ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016, pp. 475-476):

*“Disciplinando mediante regras gerais e classificante a atividade de transporte de passageiros, foi editada a Lei nº 12.587, de 3.1.2012, que, como já visto, instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, para melhorar o deslocamento de pessoas e a integração dos diversos meios de*



*transporte, fatores necessários ao desenvolvimento urbano – matéria de competência da União (art. 21, XX, CF), com significativa participação dos Municípios (art. 182, CF). (...) No que se refere à atividade de transporte público individual de passageiros, como é o caso dos táxis, a lei primativamente qualificou como serviço público prestado sob permissão (art. 12), endossando o entendimento de alguns autores sobre a natureza do serviço. A Lei nº 12.865, de 9.10.2013, alterou o citado dispositivo, passando a caracterizar a atividade como serviço de utilidade pública, disciplinado e fiscalizado pelo Município, com atendimento às respectivas exigências administrativas. A alteração sugere claramente que tal serviço tem natureza preponderantemente privada, permitindo-se deduzir-se que o consentimento estatal se formaliza por autorização, e não por permissão, a despeito da errônea denominação que ainda subsiste em algumas leis anacrônicas, sobretudo de caráter local. Em nosso entendimento, a alteração foi digna de aplausos e sublinhou o aspecto técnico de que se reveste o serviço, o que, aliás, é abonado por diversos estudos”.*

Ademais, o presente projeto também afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a atividade administrativa, qual seja a isenção de multas decorrentes da legislação local, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Nesse sentido, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Sobre o assunto, é importante também transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos.*



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

---

O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...)

todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

*O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.*

A corroborar o exposto, citam-se também trechos do Informativo nº 770 do STF, o qual aponta inconstitucionalidades em dispositivos de lei municipal por criarem obrigações ao Poder Executivo, invadindo a esfera administrativa, *in verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.814/2009, DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA COMERCIALIZAÇÃO, NA TROCA E NO DESCARTE DE ÓLEO LUBRIFICANTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO, JÁ QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. DIPLOMA QUE IMPLICA AUMENTO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PRIMAZIA. IMPOSSIBILIDADE DE DIVIDIR A LEI EM PARTES VÁLIDAS E PARTES INVÁLIDAS. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO PROCEDENTE”. (grifei) A parte ora recorrente, ao deduzir o presente apelo extremo, sustentou que o Tribunal a quo teria transgredido preceitos inscritos na Constituição da República. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da*



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

---

*República Dr. WAGNER DE CASTRO MATHIAS NETTO, ao opinar pelo provimento do recurso extraordinário em questão, formulou parecer do qual destaco o seguinte fragmento (fls. 218/219): "Com efeito, o município de Mogi Mirim tem competência legislativa e administrativa para promover a defesa do meio ambiente e zelar pela saúde dos cidadãos, nos termos do art. 23, II, VI e VII, da CF/88, podendo, nestes temas, regular a matéria ou suplementar a legislação federal, em face do peculiar interesse na preservação efetiva destes bens. Assim, a Lei Municipal 4.814/09, de iniciativa parlamentar, tratando de matéria de interesse local, mostra-se constitucional, ressalvados, entretanto, os dispositivos que criaram obrigações ao Poder Executivo, porquanto invadiram a esfera da atividade típica da administração. Neste sentido, descabida a declaração de inconstitucionalidade integral do texto legal, que se apresenta plenamente válido na parte que respeita o princípio da separação dos poderes, nos termos referidos." (grifei)*

Dessa forma, entende-se que a proposta legal em apreço apresentam os vícios constitucionais e legais que a maculam.

**V- CONCLUSÃO:**

9

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício que obsta a sua normal tramitação.

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

*Denise C. G. Maciel*  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
Assessora Jurídica Legislativa  
Mat. 06856-0 CMT