



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

---

**PARECER AJL/CMT Nº 35/2020**

Teresina (PI), 19 de fevereiro de 2020.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 24/2020

**Autor:** Vereador Deolindo Moura

**Ementa:** “DISPÕE SOBRE A LIBERAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE PASSAGEM NA CATRACA PARA OS USUÁRIOS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TERESINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

**I – RELATÓRIO:**

O indigitado Vereador apresentou o Projeto de Lei que possui a seguinte ementa “DISPÕE SOBRE A LIBERAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE PASSAGEM NA CATRACA PARA OS USUÁRIOS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE TERESINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

As razões da proposta estão elencadas na justificativa anexa ao projeto

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.**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

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

---

*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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.*

*§ 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.

### III - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, 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.



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

---

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo 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, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

#### **IV - ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:**

Embora louvável a o projeto de lei apresentado, voltada para consecução de direitos fundamentais, há vício de iniciativa tornado a proposta inconstitucional pelas razões que se passa a expor.

Em relação ao serviço de transporte coletivo municipal de passageiros (art. 30, V, da Constituição Federal de 1988 – CF<sup>1</sup>), apesar de tratar-se de uma atividade de exploração dos Municípios, não exsurge a possibilidade de o parlamentar iniciar o trâmite legislativo, haja vista ser competência do Executivo.

Quanto ao tema, destaca-se que compete ao Prefeito fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos, bem como **permitir ou autorizar sua execução por terceiros**, conforme se depreende da análise do art. 71, incisos XVIII e XXVII, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

---

<sup>1</sup> **Art. 30. Compete aos Municípios:**

**I – legislar sobre assuntos de interesse local;**

(...)

**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)



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

---

*XXVIII – fixar as tarifas dos serviços públicos concedidos e permitidos, bem como daqueles explorados pelo próprio Município, conforme critérios estabelecidos na legislação municipal;*

(...)

*XXVII – permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei; (grifo nosso)*

Nesse sentido, o presente projeto de lei ao estabelecer o acesso diferenciado ao serviço, a critério do administrado, acaba afrontando o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2º, CRFB/88.

No caso em espécie apresenta-se uma mácula 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.

Não se olvida aqui o dever estatal de promover a Dignidade da Pessoa Humana, assegurando tratamento inclusivo às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Acessibilidade no caso em testilha deriva dos próprios valores constitucionais e não carece de previsão legislativa, porém esse direito fundamental não é absoluto, devendo coadunar-se com outros princípios constitucionais.

Deste modo, na conformação da autonomia política dos demais entes federativos há limitações que também decorrem do texto constitucional, dentre elas pode-se aduzir os Princípios Sensíveis (art. 34, VII da CF), Princípios extensíveis e estabelecidos.

O legislador municipal submete-se ao Princípio da Simetria, ou seja, as disposições organizatórias do Estado aplicáveis à União por mandamento constitucional são extensíveis aos demais entes. Neste caso, eleva-se a importância do poder de iniciar determinadas matérias reservadas, pelo Constituinte Originário ao Chefe do Executivo, que repercute nos entes subnacionais.



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

---

Nessa trilha, no PL em epígrafe exsurge um conflito entre dois mandamentos constitucionais, quais sejam a Dignidade Humana e a Reserva de Iniciativa para propositura de determinados assuntos.

Aqui se faz necessário revisitar Princípio da Conformidade Funcional, que norteia a interpretação das normas constitucionais, para extrair o alcance dos arts. 227<sup>2</sup>, §1º, II e 244<sup>3</sup> da CF. O indigitado mandamento nuclear estabelece que a interpretação constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional estabelecido pela Constituição. **Ou seja, a aplicação das normas constitucionais não pode implicar em alteração na estrutura de repartição de poderes e exercício das competências constitucionalmente estabelecidas.** Não se cogita de deturpar, por meio da interpretação de algum preceito, o sistema de repartição de funções constitucionais.

Dessa forma, corrigem-se leituras desviantes da distribuição de competência entre os poderes constituídos, mantendo incólume o respeito aos diferentes níveis da Federação, tal como definido pelo legislador constituinte. Isso significa, na prática, que os poderes públicos, nas relações entre Parlamento, Executivo e a Corte Suprema, deverão se pautar pela irrestrita

---

<sup>2</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

<sup>3</sup> Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.



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

---

fidelidade e adequação à estrutura de competência e repartição de funções delineadas pelo constituinte originário<sup>4</sup>.

Sendo assim, é possível concluir que a norma do art. 244 deve ser conciliada com reserva de Iniciativa, resultando no dever do Estado de assegurar o direito à acessibilidade, porém o Executivo municipal é quem tem a prerrogativa da introdução do processo legislativo, pois a matéria corresponde à Reserva de Administração.

Corroborando o entendimento aqui esposado, a manifestação da Ministra Carmén Lúcia no RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383 SÃO PAULO:

*Assim, o empresário que constitui empresa voltada à prestação de serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, mas não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço, por ser concessionário ou permissionário de um serviço público.*

***Entretanto, a finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.***

*É que, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de autoorganização e de autogoverno (artigo 25, caput), a Constituição da República impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador local não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (nesse sentido, v.g., a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.124/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.4.2005)*

(...)

***A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.***

---

<sup>4</sup> FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Considerações acerca dos Princípios Instrumentais de Hermenêutica Constitucional. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 03 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46557&seo=1>>. Acesso em: 08 fev. 2019.



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

---

O Supremo enfrentou tema semelhante em 2017, na espécie a Lei Municipal de origem parlamentar visava estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos. Ressaltando o nobre intento da Lei e não obstante o mandamento constitucional do art. 230, § 2º, da CF, a egrégia corte ponderou em favor da Reserva de Iniciativa, aduzindo a relevância do Princípio da Reserva da Administração que tangencia os contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal:

*Lei 4.166/2005 do Município de Cascavel/PR. (...) Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 e 65 anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da CF, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, V, da CF).*

*[ARE 929.591 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2017, 2ª T, DJE de 27-10-2017.]*

Na mesma linha de entendimento o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP):

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.907, de 05 de outubro de 2016 (“Dispõe sobre os assentos preferenciais dos veículos do transporte coletivo do município de Ribeirão Preto”). Vício de iniciativa flagrante, pois tal, ao invés de advir do Executivo Municipal (arts. 5º; 24, § 2º, n. 2; 47, II, XIV, XIX, “a”; e 144; todos da CE/SP), teve por base Projeto de Lei da lavra de Vereador. Além disso, ao instituir que todos os assentos dos coletivos municipais seriam destinados aos passageiros tidos por “preferenciais” e que as empresas prestadoras do serviço de transporte municipal teriam 30 dias para aplicar a lei, incorreu-se em manifesta violação ao princípio da razoabilidade (art. 111, CE/SP). Inconstitucionalidade, formal e material, da norma impugnada reconhecida. Por conseguinte, com a retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta de previsão orçamentária. Doutrina. AÇÃO PROCEDENTE.*

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**

---

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 o Ministro Ayres BRITO, Redator para o acórdão o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 22.11.2011)

(...)

12. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. (grifo nosso)



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

---

Deste modo, forçoso ter que concluir pela impossibilidade de tramitação da proposta, haja vista aludido de inconstitucionalidade formal subjetiva.

**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.

  
**Carlos Renê Magalhães Mascarenhas**  
**ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO**  
**MATRÍCULA 07971-5 CMT**

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