



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**PARECER AJL/CMT Nº 232/2019.**

Teresina (PI), 25 de outubro de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 262/2019

**Autoria:** Ver. Gustavo Gaioso

**Ementa:** “Revoga as Leis n.ºs 1.880, de 13 de abril de 1987, 2.008 de 12 de março de 1990, 2.650 de 04 de maio de 1998, 4.186 de 18. de novembro de 2011 e 4.782 de 19 de agosto de 2015 e dá outras providências”.

**I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador Gustavo Gaioso, o presente projeto de lei “Revoga as Leis n.ºs 1.880, de 13 de abril de 1987, 2.008 de 12 de março de 1990, 2.650 de 04 de maio de 1998, 4.186 de 18. de novembro de 2011 e 4.782 de 19 de agosto de 2015 e dá outras providências”.

Justificativa anexada<sup>1</sup>.

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:**

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)**

<sup>1</sup> <http://splonline.com.br/cmteresina/spl/processo.aspx?id=3429&tipo=4&ano=2019&proposicao=262>



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*§ 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 – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está 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.

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 técnica e redação legislativas, vale informar que a competência para tal análise é da Divisão de Redação Legislativa (DRL), conforme art. 32 da Resolução Normativa nº 111/2018.

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

A presente proposição legislativa pretende dispor sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes nos eventos promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares.

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

Entretanto, em que pese a louvável intenção do insigne Vereador, insta ressaltar que o benefício da meia-entrada é regulado pela Lei Federal nº 12.933/2013, que dispõe sobre o benefício do pagamento de meia-entrada para estudantes em espetáculos artístico-culturais e esportivos, conforme se verifica a seguir:

*Art. 1o É assegurado aos estudantes o acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses e eventos educativos, esportivos, de lazer e de entretenimento, em todo o território nacional, promovidos por quaisquer entidades e realizados em estabelecimentos públicos ou particulares, mediante pagamento da metade do preço do ingresso efetivamente cobrado do público em geral.*

(...)

*§ 2o Terão direito ao benefício os estudantes regularmente matriculados nos níveis e modalidades de educação e ensino previstos no Título V da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que comprovem sua condição de discente, mediante a apresentação, no momento da aquisição do ingresso e na portaria do local de realização do evento, da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), emitida pela Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), pelas entidades estaduais e municipais filiadas àquelas, pelos Diretórios Centrais dos Estudantes (DCEs) e pelos Centros e Diretórios Acadêmicos, com prazo de validade renovável a cada ano, conforme modelo único nacionalmente padronizado e publicamente disponibilizado pelas entidades nacionais antes referidas e pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), com certificação digital deste, podendo a carteira de identificação estudantil ter 50% (cinquenta por cento) de características locais. (Vide ADIN 5.108)*

(...)

*§ 4o A Associação Nacional de Pós-Graduandos, a União Nacional dos Estudantes, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e as entidades estudantis estaduais e municipais filiadas àquelas deverão disponibilizar um banco de dados contendo o nome e o número de registro dos estudantes portadores da Carteira de Identificação Estudantil (CIE), expedida nos termos desta Lei, aos estabelecimentos referidos no caput deste artigo e ao Poder Público. (Vide ADIN 5.108)*

*§ 5o A representação estudantil é obrigada a manter o documento comprobatório do vínculo do aluno com o estabelecimento escolar, pelo mesmo prazo de validade da respectiva Carteira de Identificação Estudantil (CIE).*

*§ 6o A Carteira de Identificação Estudantil (CIE) será válida da data de sua expedição até o dia 31 de março do ano subsequente.*

(...)

*§ 10. A concessão do direito ao benefício da meia-entrada é assegurada em 40% (quarenta por cento) do total dos ingressos disponíveis para cada evento.*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*Art. 2o O cumprimento do percentual de que trata o § 10 do art. 1o será aferido por meio de instrumento de controle que faculte ao público o acesso a informações atualizadas referentes ao quantitativo de ingressos de meia-entrada disponíveis para cada sessão.*

*§ 1o As produtoras dos eventos deverão disponibilizar:*

*I - o número total de ingressos e o número de ingressos disponíveis aos usuários da meia-entrada, em todos os pontos de venda de ingressos, de forma visível e clara;*

*II - o aviso de que houve o esgotamento dos ingressos disponíveis aos usuários da meia-entrada em pontos de venda de ingressos, de forma visível e clara, quando for o caso.*

*§ 2o Os estabelecimentos referidos no caput do art. 1o deverão disponibilizar o relatório da venda de ingressos de cada evento à Associação Nacional de Pós-Graduandos, à União Nacional dos Estudantes, à União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, a entidades estudantis estaduais e municipais filiadas àquelas e ao Poder Público, interessados em consultar o cumprimento do disposto no § 10 do art. 1o. (Vide ADIN 5.108)*

*Art. 3o Caberá aos órgãos públicos competentes federais, estaduais e municipais a fiscalização do cumprimento desta Lei.*

*(...)*

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

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;*

*(...)*

*IX - educação, cultura, ensino e desporto;*

*(...)*

*XV - proteção à infância e à juventude;*

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

Nesta seara, impende sublinhar que normas de caráter geral sobre as matérias do art. 24 da CRFB são de competência legislativa da União. Sendo assim, constata-se flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa em comento, emanada do ente municipal, visto que o assunto abordado no corpo da proposta não diz respeito a interesse local.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Dessa maneira, 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.

A par disso, vê-se que a proposição legislativa ainda dispõe sobre a organização e funcionamento da administração municipal, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – 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. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

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

Ressalte-se, ademais, que a proposição legislativa também representa ingerência na gestão do contrato administrativo de concessão do transporte coletivo local, matéria reservada ao Poder Executivo; violando, portanto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

A propósito, a fim de esclarecer o que vem a ser a “reserva de administração”, vale colacionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

*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, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do*

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

*Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.*

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. 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 Edgar Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifei)*

Desse modo, 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.

A fim de reforçar o posicionamento acima, convém colacionar o entendimento do STF manifestado nos casos seguintes, semelhantes aos dos autos:

*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*

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

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.]

*Ementa: 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)(grifo nosso).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA. 1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 2.733, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006)*

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

Partindo da exposição acima, não cabe ao Vereador a iniciativa de leis que disponham sobre regimes de tarifas, bem como a instituições de isenções tarifárias, por configurar ofensa à reserva de administração e, por consequência, afronta ao princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, CF), uma vez que não pode o parlamentar, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Nessa trilha, é oportuno compilar o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que destaca a existência de ofensa ao princípio da separação dos poderes pelas razões ora delineadas (grifos acrescentados):

*Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei n. 5.067/2015 do Município de Mauá Lei, de iniciativa parlamentar, que obriga as empresas de transporte municipal coletivo de passageiros a inscrever, nas duas laterais e na parte dianteira externa dos veículos, seu ano de fabricação. Matéria de cunho eminentemente administrativo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes Competência privativa do Executivo Municipal usurpada. Aumento de despesa, ainda, que afronta o planejamento global municipal Violação aos artigos 30, inciso I, e 167, inciso II e parágrafo 3º, da Constituição Federal; 5º, 25, 47, incisos II e XIV, e 144, 174, inciso III, e 176, inciso I, da Constituição Estadual; artigos 52 e 54 da Lei Complementar 101/2000. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 2259160-16.2015.8.26.0000, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Relator: Sérgio Rui, Julgado em 13/04/2016).*

Diante do exposto, tendo em vista os motivos acima explanados, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

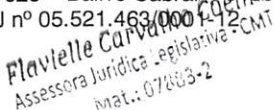
### V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

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**

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

  
Flavielle Carvalho Coelho  
Assessoria Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2