

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

---

**PARECER AJL/CMT Nº 04/2022**

Teresina (PI), 10 de fevereiro de 2022.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 272/2021

**Autor:** Prefeito Municipal

**Ementa:** “Dispõe sobre o sistema do reconhecimento facial no Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE, de tarifas e acessibilidade nos serviços integrantes do transporte público de passageiros do Município de Teresina, e dá outras providências”

## **I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

O ilustre Prefeito Municipal apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre o sistema do reconhecimento facial no Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE, de tarifas e acessibilidade nos serviços integrantes do transporte público de passageiros do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Na mensagem n.º 46/2021, o Chefe do Executivo discorre sobre o instituto da concessão, bem como afirma a tentativa do Município de implantar um Plano Diretor de Transportes e Mobilidade Urbana, objetivando a melhoria e modernização do Sistema de Transporte Público.

Menciona que a modernização em curso envolve ações de planejamento e controle operacional como a necessidade de implantação e operacionalização de um sistema de bilhetagem eletrônica, buscando a presente proposta regulamentar e fiscalizar esse sistema.

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:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal 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**

---

**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.**

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.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



Ademais, percebe-se que 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:

No caso em apreço, a presente proposição legislativa, a qual “Dispõe sobre o sistema do reconhecimento facial no Sistema de Bilhetagem Eletrônica – SBE, de tarifas e acessibilidade nos serviços integrantes do transporte público de passageiros do Município de Teresina, e dá outras providências”, trata-se de matéria que versa sobre o serviço público de transporte coletivo, cuja competência é conferida ao Município, dentro de seu território, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM (art. 12, inciso XXI, alínea “a”, e art. 20, inciso IV, art. 116), senão vejamos:

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

[...]

*XXI – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços;*

*a) Transporte coletivo urbano e intramunicipal; (grifo nosso)*

*Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:*

[...]

*IV – à organização e prestação de serviços públicos, bem como sua concessão e permissão; (grifo nosso)*

*Art. 116. É de responsabilidade do Município, em conformidade com os interesses e as necessidades da população, prestar serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, bem como realizar obras públicas, podendo contratá-los com particulares através de processo licitatório.*

Ademais, conforme é citado na mensagem que acompanha a proposta legal, o objetivo do projeto de lei é a melhoria e modernização do Sistema de Transporte Público por meio da

regulamentação e posterior implantação, operacionalização e fiscalização do sistema de bilhetagem eletrônica, em consonância com o que estabelece a LOM no art. 166, *in verbis*:

**Art. 166. O Poder Público Municipal manterá processo permanente de planejamento, visando promover o desenvolvimento do Município, o bem-estar da população e a melhoria da prestação dos serviços públicos municipais.**

Sob outra ótica, quanto à iniciativa das leis, 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 LOM, conforme se observa a seguir:

***Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:***

*[...]*

**XVIII – 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 leciona o jurista Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, 16ed., São Paulo: Malheiros, 2008. pg. 457/8.:

*O transporte coletivo urbano e rural, desde que se contenha nos limites territoriais do Município, é de sua exclusiva competência, como serviço público de interesse local, com caráter essencial (CF, art. 30, V).*

*[...].*

*O que convém reiterar é que todo transporte coletivo local é da competência do Município, que o poderá executar diretamente por seus órgãos, ou indiretamente por entidades municipais, ou por delegatários particulares, mediante concessão ou permissão.*

*Em qualquer hipótese, porém, esse serviço local ficará sujeito a regulamentação e controle do Município, quer na sua implantação e operação, quer na sua remuneração, cujas tarifas são fixadas por ato do prefeito.*

A corroborar o exposto, cita-se a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de ser do Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as normas que versam sobre serviços públicos, a saber:

**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.**

[...]

**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) (ADI nº 3.343/DF, Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJ 22.11.2011).**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PEDIDO DEFERIDO. Lei nº 781, de 2003, do Estado do Amapá que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembléia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do Governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). Ação direta julgada procedente" (ADI 3.180/AP, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007).**

Compartilha também posicionamento convergente o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao declarar a inconstitucionalidade de lei municipal que obriga permissionário do serviço público de transporte coletivo a utilizarem frota com ar condicionado, conforme se verifica na ementa abaixo:



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA AS PERMISSONÁRIAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO, NA RENOVAÇÃO OU AUMENTO DA FROTA, UTILIZAREM SISTEMA DE AR REFRIGERADO. Tem-se invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota. Implica invasão de competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei de iniciativa de Vereador que obriga os permissionários do serviço público de transporte coletivo a instalarem sistema de ar refrigerado (art. 60, II, d da CF e 82, II e VII da CE). Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053360004, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 19/08/2013) (TJ-RS - ADI: 70053360004 RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Data de Julgamento: 19/08/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 13/09/2013)**

No seu voto, o desembargador Marco Aurélio Heinz, relator da ADI que tramitou no TJ/RS, afirmou o seguinte:

*Lei municipal não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter o serviço adequado em favor dos usuários. No caso dos autos, tem-se a invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, lei de iniciativa do Legislativo que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota.*

Superado esse aspecto, constata-se que o texto legal do presente projeto versa também sobre atribuições de órgãos municipais, encontrando fundamento legal na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, segundo se depreende abaixo:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**



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

---

(...)

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (grifo nosso)*

(...)

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

No mesmo sentido, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso II, alínea “a”, da Constituição do Estado do Piauí, e no art. 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

*Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.*

(...)

*§2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:*

(...)

*II – disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

(...)

*d) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública; (grifo nosso)*

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*I – criação de cargos, empregos ou funções públicas, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores do Poder Executivo;*

(...)

*IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)*

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

---

A competência privativa de iniciativa do Executivo Municipal também encontra arrimo no art. 71, incisos V e IX, da LOM que reza:

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

***V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;***

*(...)*

***IX - prover e extinguir cargos, empregos e funções públicas municipais, na forma da lei; (grifo nosso)***

Sobre o tema, o administrativista Hely Lopes Meirelles esclarece, de forma objetiva, o seguinte:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)***

Portanto, diante de todos os argumentos expostos, constata-se a compatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

**V- CONCLUSÃO:**

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



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

---

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

DENISE CRISTINA  
GOMES  
MACIEL:01008884375

Assinado de forma digital por  
DENISE CRISTINA GOMES  
MACIEL:01008884375  
Dados: 2022.02.10 11:47:16 -03'00'

**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 06856-0 CMT**