



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL**

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária n.º 296/2023

**Autor(a):** Ver. Ismael Silva

**Ementa:** “Autoriza o tráfego, nas faixas exclusivas do transporte coletivo por ônibus, de veículos exclusivamente a serviço dos Conselheiros Tutelares no Município de Teresina e, dá outras providências”.

**Relator:** Ver. Venâncio Cardoso

**Conclusão:** Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

**I – RELATÓRIO:**

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Autoriza o tráfego, nas faixas exclusivas do transporte coletivo por ônibus, de veículos exclusivamente a serviço dos Conselheiros Tutelares no Município de Teresina e, dá outras providências”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

**II - 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.

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.





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em comento objetiva autorizar o tráfego, nas faixas exclusivas do transporte coletivo por ônibus, de veículos a serviço dos conselheiros tutelares atuantes exclusivamente em um dos 07 (sete) Conselhos Tutelares de Teresina.

Inicialmente, cumpre destacar que, embora a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, em seu art. 22, inciso XI, reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte, também atribuiu ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, nos quais se enquadram a ordenação do trânsito urbano e o tráfego local.

Desse modo, insta frisar que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, nos quais se enquadram a ordenação do serviço de trânsito urbano e o tráfego local, tendo em vista o planejamento do tráfego de veículos a fim de proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Nesse sentido, destaque-se o disposto no art. 30, inciso I, da CRFB/1988 e no art. 12, incisos I e X, alínea “c”, da LOM, respectivamente:

***Art. 30. Compete aos Municípios:***

***I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)***

***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:***

***I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)***

*[...]*

***X – executar obras de:***

*[...]*

***c) construção e conservação de parques, jardins, hortos florestais e estradas, bem como de sinalização e fiscalização do tráfego de veículos; (grifo nosso)***





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Acerca do assunto, ressaltem-se também as considerações realizadas pelo professor Hely Lopes Meirelles em sua obra intitulada “Direito Municipal Brasileiro”, *in verbis*:

*a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades de estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população (...) Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade (...) Especial atenção das autoridades locais deve merecer o trânsito de veículos e pedestres, nas vias e logradouros públicos. A primeira preocupação há de ser o estabelecimento de boas normas de circulação, tendentes a descongestionar o centro urbano, os locais de comércio, os pontos de retorno (...) Nessa regulamentação local, além das normas gerais contidas no Código Nacional de Trânsito e nos regulamentos estaduais, o Município pode estabelecer condições particulares para cada rua ou zona, atendendo às peculiaridades locais e ao perigo que oferece à coletividade (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. Malheiros, págs. 319/320 e 363, 6ª edição) (grifo nosso)*

A par disso, destaque-se o disposto no art. 24, incisos II e III, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - Lei Federal nº. 9.503, de 23 de setembro de 1997, o qual estabelece competir aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, bem como implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário, senão vejamos:

**Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:**

[...]

**II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento, temporário ou definitivo, da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (grifo nosso)**

**III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;**





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Superada a questão da competência do município para disciplinar o tráfego local, cumpre analisar, agora sob outro viés, se a proposição não incorreu em vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.

*In casu*, o presente projeto de lei, ao autorizar o tráfego, nas faixas exclusivas do transporte coletivo por ônibus, de veículos a serviço dos conselheiros tutelares no município de Teresina, acaba versando sobre organização administrativa e atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, não podendo o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra *A reserva de administração, O Direito*, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:

*Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.*

Destarte, 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.





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Assim, verifica-se que a reserva de administração implica um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (impedindo o exercício do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Desse modo, não se admite que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, destaque-se jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

*RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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 Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifo nosso)*

A fim de reforçar o posicionamento acima, convém colacionar, respectivamente, os seguintes julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT e Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, senão vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.751/16. FAIXAS ESPECIAIS DE VEÍCULOS. REGULAMENTAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS. COMPETÊNCIA DISTRITAL.*





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*DISCIPLINA DOS DIAS E HORÁRIOS DE USO. OFENSA À LODF. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.*

*1. A lei questionada não altera nem inova regra de trânsito nem de transporte, limitando-se a regulamentar a utilização das faixas especiais (dias e horários) pelo transporte coletivo e demais autorizados, matéria que se insere na competência do DF.*

*2. Trata-se de matéria cuja disciplina legal acha-se reservada à iniciativa privativa do Governador (LODF 71, § 1º, IV c/c 100, IV e VI), competência que não foi observada no caso, o que configura a inconstitucionalidade formal da lei. (TJDFT: Acórdão 1197754, 20170020048436ADI, Relator: FERNANDO HABIBE, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 20/8/2019, publicado no DJE: 3/9/2019. Pág.: 42/43)*

***ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.351, de 13.08.18, do Município de Mauá, que dispõe sobre a "utilização de faixas e corredores exclusivos de ônibus do sistema de transporte público, por veículos automotores como vans, micro-ônibus, ônibus, peruas de transporte escolares, que prestam serviços de transportes escolares no Município de Mauá, e dá outras providências".*** Competência legislativa. Usurpação de competência da União para editar normas gerais sobre trânsito e transportes. Inocorrência. Interesse local. Competência do Município para dispor sobre tráfego e circulação local. Precedente deste C. Órgão Especial. Vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. ***Cabe ao Executivo a organização administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218989-12.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019) (grifo nosso)***

***ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Lei 10.629/10, de 14 de maio de 2010, do Município de São José do Rio Preto, de autoria de parlamentar municipal. Instituição de corredores exclusivos para trafego de ônibus. Vício de iniciativa. A instituição de corredores exclusivos para tráfego de veículos do transporte coletivo urbano é matéria inserida no domínio dos serviços públicos, cuja organização é da competência do Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Implementação de atividades que implicam em criar despesas para a Municipalidade sem, contudo, indicar a fonte de custeio. Violação dos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0251932-97.2010.8.26.0000; Relator (a): Ribeiro dos***





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 13/10/2010; Data de Registro: 25/11/2010)*

Ademais, observa-se que o projeto em testilha apresenta nítido caráter de “lei autorizativa”.

Quanto ao tema, destaque-se que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, a contornar possível vício de iniciativa, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a CRFB/88 não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da CRFB/88, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Nesse sentido, destaque-se o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, *in verbis*:

**a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).**  
*(grifo nosso)*

Ressalte-se, por fim, que a determinação de prazo para que o Poder Executivo regule determinado preceito legal representa uma indevida interferência do Poder Legislativo no juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo Chefe do Poder Executivo, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88). Nesse sentido, vejamos:

***Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção. Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.***





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

1. *Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.*

2. *Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.*

**3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.**

4. *Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF; ADI 4728, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (grifo nosso)*

*Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas. (STF; ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.) (grifo nosso)*

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Desse modo, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo.







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

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

**IV – CONCLUSÃO:**

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 28 de novembro de 2023.



**Ver. VENÂNCIO CARDOSO**  
**Relator**

Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT



**Ver. EVANDRO HIDD**  
**Vice-Presidente**



**Ver. BRUNO VILARINHO**  
**Membro**

**ABSTENÇÃO:**

O Vereador Deolindo Moura manifestou-se pela abstenção.



**Ver. DEOLINDO MOURA**  
**Membro**

