PARECER AJL/CMT Nº. 67/2025.
Assunto: *Projeto de Lei Ordinária nº. 86/2025*
Autor(a): *Ver. Edilberto Borges - Dudu*
Ementa: *"Dispõe sobre a regulamentação da atividade dos guardadores autônomos de veículos automotores, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências."*

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: *"Dispõe sobre a regulamentação da atividade dos guardadores autônomos de veículos automotores, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências".*

Justificativa em anexo.

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 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 Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)*
>
> *[...]*
>
> *§ 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. (grifo nosso)*
>
> *§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 330030003700370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

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 serem 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:

PAGE
MERGEFORMAT 9

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivc 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.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme art. 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018:**

> *Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos*

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> *preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)*

IV– ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em apreço, a presente proposição legislativa objetiva a regulamentação da atividade dos guardadores autônomos de veículos automotores nas vias e logradouros públicos do Município de Teresina. Convém registrar que a mencionada atividade é lícita e reconhecida pela Lei Federal nº. 6.242, de 23 de setembro de 1975, e pelo Decreto nº. 79.797, de 8 de junho de 1977, cabendo ao município, portanto, definir, com base na sua autonomia territorial e no seu poder de polícia administrativa, normas para fiscalização desta atividade.

Quanto à competência para legislar acerca da matéria, a Constituição da Repúb Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 – estabelece a competência do Municí consoante dispositivos transcritos abaixo:

PAGE MERGEFORMAT 9

> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
> *I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico;***
>
> ***Art. 30.** Compete aos **Municípios**:*
> *I - **legislar sobre assuntos de interesse local**;*
> *II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;*

É relevante percebemos que a competência do ente municipal para dispor sobre questões de direito urbanístico concernentes ao interesse local decorre, conforme exposição acima, da própria Constituição da República, em seu art. 24, inciso I, e art. 30, incisos I e II.

A par disso, observa-se que o aludido projeto está de acordo com o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, em seu artigos 12, incisos I, VI, XIV, XXIV, e 20, incisos I e XIII:

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 330030003700370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> ***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****;*
>
> *(...)*
>
> *VI –* ***prover o adequado ordenamento territorial de sua zona urbana*** *e núcleos habitacionais rurais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo;*
>
> *(...)*
>
> *XIV – organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício de seu poder de polícia administrativa;*
>
> *(...)*
>
> *XXIV –* ***regulamentar a utilização dos logradouros públicos*** *e, especialmente no perímetro urbano, determinar o itinerário e os pontos de paradas dos transportes coletivos;*
>
> *(...)*

> ***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:*
>
> *I -* ***assuntos de interesse local****, inclusive suplementando a legislação fed e a estadual, notadamente no que concerne:*
>
> *(...)*
>
> *XIII –* ***ao ordenamento, ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo urbano****;*

PAGE
MERGEFORM
AT 9

Na mesma linha, destaque-se a orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal - STF no seguinte julgado:

> *Interpretação da Lei municipal paulista 14.223/2006.* ***Competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. (...) O acórdão recorrido assentou que a Lei municipal 14.223/2006 – denominada Lei Cidade Limpa – trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade.*** *[AI 799.690 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 10-12-2013, 1ª T, DJE de 3-2-2014.]*

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

No que concerne à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50 da LOM e o art. 105 do RICMT, abaixo transcritos:

> ***Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*** *(grifo nosso)*

> ***Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.*** *(Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM Nº 1.993 de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)*

Assim, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Constata-se, assim, que a proposição não cuidou de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo. Nesse sentido, confira os seguintes precedentes (grifos acrescidos):

PAGE
MERGEFORMAT 9

> *Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo.* ***A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF,***

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> *art. 61, § 1º, II, e). 3. **A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.** 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)*

> *(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, **a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo.** Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j de abril de 2007).*

Quanto à temática abordada nos autos, é de se ver que o PL, ao disciplinar a utilização dos espaços públicos para prestação de serviço dos guardadores autônomos de veículos, encontra fundamento no poder de polícia administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966):

> ***Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.** (grifo nosso)*

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 330030003700370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles que (grifos acrescidos):

> *Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral; para a ordenação da vida da cidade.* ***Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento... Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público.*** *(in 'Direito Municipal Brasileiro'; 6 1 ed., Ed. 'Malheiros, págs. 370, 371)*

Destarte, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010. p. 83).

PAGE
MERGEFORM
AT 9

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho, nesses termos:

> ***O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.*** *(FILHO JUSTEN, Marçal. In,* ***Curso de Direito Administrativo****. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469) (grifo nosso)*

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Nesse ponto, quando o Estado estipula certas condições para o exercício de determinadas atividades econômicas, age o Poder Público voltado para a consecução do interesse público, por motivos relacionados à ordem e segurança, por exemplo; evidenciando, nestes casos, razoabilidade nesse comportamento, como é também a hipótese destes autos.

Nessa trilha, é oportuno compilar o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em análise de lei municipal semelhante à proposição analisada

> *DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº. 9.338, de 10 de maio de 2017 do Município de Presidente Prudente. Dispõe sobre a comercialização de alimentos através de 'food trucks', ou semelhantes, em áreas públicas e particulares. De uma leitura da lei objurgada depreende-se que seus artigos 3º, §2º, 8º, 10º, 26º 27, 28, 29 e 36 estão eivados por vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Norma editada regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Bandeirante.* ***Os demais dispositivos da lei local tratam de tema de interesse geral da população (polícia administrativa), criando obrigações somente aos particulares. Ausência, ainda, de aumento de despesas ao erário público. Ação julgada parcialmente procedente, nos termos do v. Acórdão.***
>
> *(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2103775-07.2017.8.26.0(Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribuna Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/10/2017; Datc Registro: 05/10/2017) (grifo nosso)*

PAGE MERGEFORMAT 9

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com o entendimento do Pretório Excelso, consoante se observa do precedente, (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.261.700), a seguir (grifos acrescidos):

> *Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI 1.794, DE 23/02/2000, DO MUNICÍPIO DE NITERÓI (RJ) - DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE COOPERADA DE SERVIÇOS E DO COMÉRCIO INFORMAL. RECURSO PARCIAL, BUSCANDO A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE OUTRAS NORMAS. DESPROVIMENTO.*
>
> ***1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal 1.794/2000, que regulamenta o exercício da atividade do comércio informal de alimentos em veículos utilitários, e dispõe sobre as normas relativas à higiene e à padronização das instalações, localização e funcionamento, e dá outras providências.***
>
> *2. É inconstitucional a alínea "a" do artigo 3º, por violar a garantia constitucional da liberdade de iniciativa e de livre associação.*

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> *3. Os artigos 5º, 6º, e 7º, ao cominarem atribuições novas a órgãos públicos, adentram em matéria sujeita à reserva da Administração e, por isso, afrontam a separação de Poderes.*
>
> *4. O ora agravante não busca reverter essas conclusões; pleiteia, sim, que outros dispositivos da Lei Municipal também sejam reputados inconsitucionais.*
>
> ***5. As demais normais da lei impugnada estão de acordo com a Constituição Federal, pois não revelam matéria sujeita à reserva de administração. Esta SUPREMA CORTE tem entendimento sedimentado no sentido de que o rol constante do art. 61 da Constituição Federal é taxativo, por restringir a competência do Poder Legislativo.***
>
> *6. Agravo Interno a que se nega provimento. (grifo nosso)*

Quanto à interferência do Estado na iniciativa privada, assim prevê o art. 170, *caput*, da CRFB/88, senão vejamos:

> ***Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano **e na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (grifo nosso)*

A Carta Magna, com tal previsão, não impede a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda somente as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico. Dessa forma, o projeto de lei não gera encargos excessivos à iniciativa privada, mas encontra fundamento no poder de polícia administrativa, consoante explanado anteriormente.

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico pátrio, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal

V – CONCLUSÃO:

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, pelos fundamentos ora expostos.

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

Teresina - PI, 08/05/2025.

JANAÍNA SILVA SOUSA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula nº 10.810 CMT

PAGE
MERGEFORM
AT 9

Autenticar documento em http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade
com o identificador 3300300037003700390003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.