



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 105/2019

Autor: Ver. Cida Santiago

Ementa: “Dispõe sobre o programa de enfrentamento à disseminação de informações falsas (fakenews) divulgadas e compartilhadas na internet e telefonia móvel no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências.”

Conclusão: Parecer contrário

Relator: Vereador Edson Melo

I – RELATÓRIO

A insigne Vereadora Cida Santiago apresentou projeto de lei ordinária com a ementa seguinte: “Dispõe sobre o programa de enfrentamento à disseminação de informações falsas (fakenews) divulgadas e compartilhadas na internet e telefonia móvel no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa, a nobre parlamentar discorre sobre a veiculação de notícias falsas, esclarecendo que o programa prevê a criação de um canal através dos órgãos competentes para facilitar a investigação e identificação dos infratores cibernéticos.

É, em síntese, o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, 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 a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

III – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposta legal em apreço pretende instituir o programa de enfrentamento à disseminação de informações falsas (fakenews) divulgadas e compartilhadas na internet e telefonia móvel no âmbito do Município de Teresina.

Entretanto, em que pese a louvável intenção da insigne Vereadora, insta ressaltar que o projeto em comento padece de inconstitucionalidade formal orgânica, haja vista que não representa tema inserto ao interesse local apto ao condomínio legislativo do Município.

Como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

No caso em apreço, a violação de cunho constitucional que infringe a higidez do pacto federativo reside no fato de que é competência privativa da União legislar sobre telecomunicações, conforme se depreende da análise do art. 22, inciso IV, da CRFB/88, abaixo transcritos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (grifo nosso)

(...)

*IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
(grifo nosso)*

Ademais, no caso em apreço, o presente projeto se refere à obrigatoriedade direcionada à Secretaria Municipal e órgãos municipais e estaduais, versando sobre temática inserta à reserva da administração. Assim, representa afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo e



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

não de parlamentares atos normativos que dispõem sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode 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.

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.

Nessa linha de intelecção, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

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 Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)*

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

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

A corroborar o exposto, colaciona-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 117897920128260000 do Tribunal de Justiça de São Paulo



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

declarando a inconstitucionalidade de Lei municipal de origem parlamentar por versar sobre medidas tipicamente administrativas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.461/11, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE ACESSO DE DEFICIENTES VISUAIS A LIVROS RELIGIOSOS EM BRAILLE OU ÁUDIO NAS BIBLIOTECAS MUNICIPAIS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO DE DESPESAS - PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 25, 47, II E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - ACÇÃO PROCEDENTE.

1. As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo, referem-se a programa governamental de serviços públicos e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A condução das políticas públicas e o exame da conveniência e necessidade de medidas como a da lei em comento - instituição de programa específico de acesso de deficientes visuais a livros religiosos - são prerrogativas exclusivas do Prefeito do Município.

2. Não se verifica interesse local que permitisse ao Município legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências, pois não há qualquer peculiaridade no âmbito municipal.

3. Ação procedente.:^

Nessa trilha, é oportuno ainda compilar este outro julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado (ADI 313101020128260000 SP. Julgamento: 01.08.2012. Relator: Artur Marques):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.020/10, DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO - COMPLEXO JOSÉ GERALDO DE FRANCO ORTIZ-LA VAPÉS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS- PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º I, 25, 47, II, 144 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - ACÇÃO PROCEDENTE./.

As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo, referem-se a ações governamentais e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A norma nem mesmo ostenta caráter geral e abstrato e invade as competências



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

do Poder Executivo para elencar, uma a uma, providências concretas as quais aquele deveria observar, estipulando obrigações do Prefeito de prestar os serviços e de realizar as obras públicas que discrimina.2. Ação procedente.

Portanto, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Por fim, entende-se que a proposta legal em apreço apresentam os vícios constitucionais e legais que a maculam.

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 15 de maio de 2019.

Ver. EDSON MELO
Relator

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

Ver. GRAÇA AMORIM
Vice Presidente

Ver. LEVINO DE JESUS
Membro