



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

PARECER AJL/CMT Nº 93/2020

Teresina (PI), 08 de junho de 2020.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 110/2020

Autor(a): Ver. Graça Amorim

Ementa: “Estabelece procedimento virtual de informações e acolhimento dos familiares de pessoas internadas com doenças infectocontagiosas, durante endemias, epidemias ou pandemias, em hospitais públicos, privados ou de campanha sediados no município de Teresina.”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

De autoria da indigitada vereadora, o presente projeto de lei “Estabelece procedimento virtual de informações e acolhimento dos familiares de pessoas internadas com doenças infectocontagiosas, durante endemias, epidemias ou pandemias, em hospitais públicos, privados ou de campanha sediados no município de Teresina”.

As razões para proposta foram delineadas em justificativa escrita.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova 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 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.

[...]



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

§ 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 – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o 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 artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*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 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.*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em apreço, a presente proposição legislativa, ao impor o serviço de comunicação virtual obrigatória do estado de saúde de pacientes e visita virtual (por vídeos chamadas), nos moldes que especifica, 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 Prefeito lei que disponha sobre a organização e funcionamento da administração municipal, bem como sobre as atribuições de seus órgãos, conforme verificado no presente caso.

De início, é imperiosa a verificação do disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

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

(...)

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

Sobre o tema, ressaltam-se as considerações realizadas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles:

*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)*

Ressalte-se ainda que a proposição legislativa, ao impor novas atribuições a cargo de órgãos públicos, na verdade, trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública (atos de gestão), a cargo do Chefe do Executivo, não podendo o Legislativo adentrar na denominada “reserva de administração” fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma 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 tema, importante 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)*

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.

No mesmo sentido, tem-se o entendimento esposado pelos tribunais brasileiros, dentre eles o Supremo Tribunal Federal - STF, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA ESTADUAL - LEI MUNICIPAL - INICIATIVA PARLAMENTAR - SEPARAÇÃO DE PODERES - INTERFERÊNCIA



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.296/2009 do Município de Rio Pomba, ante fundamentos assim resumidos (folha 121): **Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Interferência na organização administrativa e criação de despesas. Município. Impossibilidade. Vício. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Pública.** Representação julgada procedente. 2. Na interposição deste agravo foram observados os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por procuradora de justiça, foi protocolada no prazo assinado em lei. **O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo.** Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. **O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento, no que restringe a iniciativa de projetos de lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica ao Chefe do Poder Executivo. A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.** 3. Ante o quadro, conheço do agravo e o desprovejo. 4. Publiquem. Brasília, 25 de junho de 2012. (Supremo Tribunal Federal; Processo: are 683581 MG; Relator(a): Min. Marco Aurélio; julgamento: 25/06/2012; publicação: dje-156 divulg. 08/08/2012 public. 09/08/2012) (grifo nosso)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. LEI MUNICIPAL Nº 2.963/2010. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL.

É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.963, de 14 de abril de 2010, do Município de Gravataí, que estabelece a possibilidade do agendamento telefônico de consultas a pacientes idosos e pessoas portadoras de deficiências já cadastrados nas unidades de saúde do Município de Gravataí e dá outras providências, ao dispor sobre matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo relacionada a organização e funcionamento da administração pública, atirando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, d, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao criando atribuições aos órgãos do Poder Executivo, acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037579703, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 04/10/2010)
(grifo nosso)

ADIN. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRAÇÃO AOS ARTS. 61, INCISO II, ALÍNEA 'B', E 82, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal ao dispor que 'os pacientes idosos e as pessoas com deficiência poderão agendar, por telefone, as suas consultas nas unidades de saúde'. Violação ao disposto nos artigos 10, 61, inciso II, alínea "b", 82, incisos II e VII, e 163, todos da Constituição Estadual, e artigo 175 da Constituição Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041008475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 30/05/2011) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NO. 5.281 DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. POSSIBILIDADE DE AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS PARA PACIENTES IDOSOS E PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA NAS UNIDADES MUNICIPAIS DE SAÚDE. DISPOSIÇÃO SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. AUMENTO DE DESPESAS. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VÍCIO MATERIAL. FLAGRANTE VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70042618017, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 12/09/2011) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE ESTABELECE A POSSIBILIDADE DE AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS PARA PACIENTES IDOSOS E PARA PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. NORMA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. GERAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

Há inconstitucionalidade formal e material na lei municipal que estabelece a possibilidade de agendamento telefônico de consultas para pacientes



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

idosos e para pessoas portadoras de necessidades especiais do município de Juiú, por vício de iniciativa, interferindo na autonomia, independência e harmonia dos poderes, gerando despesas sem prévia dotação orçamentária. Precedentes do Órgão Especial do TJRGS. Ação julgada procedente. Unânime. (grifo nosso)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL Nº 4.856/2011. AGENDAMENTO TELEFÔNICO DE CONSULTAS PARA PACIENTES IDOSOS E PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS CADASTRADAS NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL.

É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 4.856, de 11 de novembro de 2011, do Município de Santa Rosa, que estabelece a possibilidade do agendamento telefônico de consultas a pacientes idosos e pessoas portadoras de deficiências já cadastrados nas unidades de saúde do Município, ao dispor sobre matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo relacionada à organização e funcionamento da administração pública, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, d, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao, criando atribuições aos órgãos do Poder Executivo, acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária, afrontando o disposto nos artigos 149 e 154, I, Constituição Estadual. (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.964/2010 DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. PRÉ-AGENDAMENTO DE CONSULTAS EM QUALQUER UNIDADE DE ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA -ESF. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO FORMAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

Tanto na esfera da União (artigo 84, inciso VI, letra a, da [Constituição Federal](#)) quanto no âmbito estadual (art. 82, inc. VII, da CE) é conferida ao Chefe do Poder Executivo exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre estruturação, funcionamento e organização das Secretarias e órgãos da administração.

Assim, pelo Princípio da Simetria, forçoso reconhecer vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 3.964, de 10 de dezembro de 2010, de Pinheiro Machado, pois ao autorizar o pré-agendamento de consultas em qualquer unidade de Estratégia da Saúde da Família ESF, cria obrigações diretas para a Secretaria Municipal de Saúde, inclusive com a necessidade de contratação de pessoal para o atendimento da nova demanda. (Tribunal



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70040438335)

A proposta sob exame, em especial arts. 3º e 4º, vai de encontro ao Princípio da Reserva da Administração, haja vista criar obrigações específicas e novas para Administração. Muito além de criar o serviço de comunicação virtual, esmiúça os métodos e instrumentos que deverão ser utilizados pelos agentes públicos, desbordando o caráter de programa ou política pública a ser regulamentada. O texto dos supracitados dispositivos confirma o esposto:

Art. 3º As informações devem ser enviadas todos os dias, ao término de cada dia, com a atualização sobre o estado de saúde do paciente, sob a supervisão do serviço social da respectiva unidade de saúde.

1º As informações devem ser enviadas, principalmente, via aplicativo de mensagem, em formato de áudio, possibilitando a recepção das comunicações por pessoas que tenham dificuldade com leitura.

§ 2º Na impossibilidade do envio por meio de aplicativo de mensagem, as mesmas devem ser enviadas por escrito, via e-mail ou outra forma de comunicação eletrônica.

§ 3º Não sendo possível a comunicação via meio eletrônico, a mesma deve ser feita por contato telefônico.

§ 4º Em caso de complicações no estado de saúde do paciente, deverá, assim que os procedimentos médicos sejam realizados, informar imediatamente a situação ocorrida.

§ 5º Em caso de óbito, as informações acerca da causa mortis e os procedimentos necessários para a liberação do corpo também devem ser fornecidas ao familiar ou pessoa próxima.

Art. 4º Serão obrigatórias as visitas virtuais, por meio de vídeo chamadas, de familiares a pacientes internados, sempre que familiares ou responsáveis previamente solicitarem tais visitas e quando o quadro clínico do paciente permitir.

Dessa forma, tendo em vista que novas atribuições serão assimiladas pelos órgãos municipais, afetando a prestação de serviços e organização administrativa, há violação à Separação de Poderes a fulminar o PL em apreciação.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ademais, esta Assessoria Jurídica já se manifestou em sentido contrário a propostas semelhantes, a exemplo do parecer emitido no bojo do Projeto de Lei nº 219/2018, de autoria do Ver. Deolindo Moura, que tratava do agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e pessoas com deficiência, já cadastrados nas unidades básicas de saúde do Município de Teresina.

No que concerne à vinculação dos estabelecimentos privados de saúde, observa-se também a inconstitucionalidade do projeto, por representar uma intervenção indevida na iniciativa privada.

Sobre o tema, 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, ainda que não impeça a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

A Livre iniciativa possui cariz constitucional, consubstanciando-se em fundamento da República. Daniel Sarmento revela que o aludido princípio envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la. Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como liberdade de empresa (art. 170, p.u, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial.

Por óbvio, as atividades privadas não ostentam caráter absoluto, cabendo ao poder público condicioná-las ao interesse coletivo. Entretanto, Daniel Sarmento adverte sobre o princípio da Liberdade:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Nesse substrato, a tônica é a liberdade do particular para atuar no mercado, autorizando-se o Poder Público a fazê-lo apenas nas hipóteses restritas do art. 173, *caput*, da CF (intervenção direta) ou no que tange à disciplina e fomento (intervenção indireta).

Na seara de intervenção indireta do Estado na atividade econômica em sentido estrito, para regular em âmbito jurídico, ressalta a importância do Poder de Polícia da Administração.

Com efeito, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. Rafael Carvalho aduz que compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.

Por consequência, 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 uma competência administrativa.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Apesar disso, a formação dos atos de polícia tem amarras constitucionais, haja vista que a liberdade de iniciativa tem fulcro na CF. Desse modo, atuação do Estado tem balizas inquebrantáveis, como a proporcionalidade, legalidade e igualdade. É o que preceitua o STF:

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. **As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.**

[RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997.]

Ou seja, a atividade administrativa tem o dever de coadunar o exercício de direitos com o interesse público primário. Além dessa linha tênue é inadmissível, ocasionando, inclusive responsabilidade objetiva do Estado:

A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988. **Deveras, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da República (art. 1º da CF/1988).** Nesse sentido, confira-se



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

abalizada doutrina: **As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados.** Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em consequência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção está, substancialmente, consagrada na CF nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado". **Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas**



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (GASPARINI, Diógenes. Curso de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 629/630, cit., p. 64). O STF firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor" (RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24-3-2006).

[RE 632.644 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 10-4-2012, 1ª T, DJE de 10-5-2012.]

Nessa linha de entendimento é que deve ser conduzida a atividade legiferante dos entes menores, no afã, exclusivo, de regular e fiscalizar, sem criar objeções desarrazoadas.

Portanto, o projeto de lei em apreciação incorre em inconstitucionalidade material e formal, não merecendo o seu trâmite prosperar.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela REJEIÇÃO 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5