



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

PARECER AJL/CMT Nº 107/2019.

Teresina (PI), 15 de abril de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 113/2019

Autor: Ver. Dudu

Ementa: "Dispõe sobre a realização de campanha de premiação no combate a dengue e permite a doação de bens móveis, a título de premiação, aos cidadãos e organizações sociais que cumprirem as metas da campanha."

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Dudu apresentou o projeto de lei acima identificado, assim ementado: "Dispõe sobre a realização de campanha de premiação no combate a dengue e permite a doação de bens móveis, a título de premiação, aos cidadãos e organizações sociais que cumprirem as metas da campanha."

Em justificativa, o nobre parlamentar explanou que a proposição visa colaborar de forma mais eficaz no combate à dengue.

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:

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**

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.

[...]

§ 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. (grifei)

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 redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo

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

autor(a), 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(a) autor(a) 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.

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

1 _____

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em comento, de iniciativa parlamentar, ao estabelecer a obrigatoriedade do Poder Executivo de criar uma premiação para estimular o combate à dengue pelos municípios, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes.

Analisando o teor da proposição, vale registrar que ele determina, inclusive, a doação de bens móveis a título de premiação aos municípios e organizações sociais que desenvolvam comprovadamente ações de prevenção, conscientização e combate à dengue.

Dito isso, é de se ver, em que pese a louvável intenção do proponente, que o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF, consoante será explanado a seguir.

In casu, ao versar o projeto sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de



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

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



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

e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Logo, 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 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)*



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

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.

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. 1 _____

A fim de ilustrar essa percepção, importante colacionar decisão exarada no bojo da ADI nº 179, que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, declarando a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que pretendia limitar conteúdos e fixar prazos para a adoção de medidas administrativas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, pelo o que a norma continha de violação ao princípio da separação de Poderes e à prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, que decorre da exegese do art. 84, inciso II, da CRFB/88. Eis a ementa do julgado mencionado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.(...) 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe

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

daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. ADI 179 / RS - RIO GRANDE DO SUL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgamento: 19/02/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno (grifo nosso)

Na mesma ordem de ideias, convém destacar a ação promovida pelo Prefeito Municipal de Jundiáí, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.482, de 09 de junho de 2010, de iniciativa do Poder legislativo, que “Veda a eliminação de cães e gatos”, ao fundamento de que teria a Câmara Municipal exorbitado de suas atribuições, ao invadir esfera de competência do Executivo. Assim, no julgamento da ADI nº 0188874-86.2011.8.26.0000, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou a ação procedente, declarando a inconstitucionalidade da lei nos seguintes termos, in verbis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.482, DE 09 DE JUNHO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ QUE VEDA A ELIMINAÇÃO DE CÃE E GATOS. INICIATIVA PARLAMENTAR, MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. A Câmara municipal, ao promulgar lei de iniciativa parlamentar que impõe conduta a ser seguida pelo Poder Executivo, no caso, regras de procedimento para sacrifício de cães e gatos, usurpou atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo, restando patente a inconstitucionalidade da lei atacada, por vício de iniciativa. (Julgada em 14.12.2011)

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

Voltando ao estudo do caso em apreço, verifica-se que a proposição ao determinar a criação de uma premiação a cargo do Poder Executivo, destinado àqueles que realizarem atividades de combate e controle da dengue, estabelece providência nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas e, portanto, inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Em reforço de argumentação, vale ainda mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP - e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, respectivamente, em casos tais onde tem sido afastada a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *in verbis* (grifos acrescidos):

1

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 5.761/2016. DOAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. OCUPANTES DE PARCELAMENTOS INFORMAIS. OUTROS DIREITOS. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA.

1 - Não se controverte que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local a iniciativa de leis que disponham sobre uso e ocupação do solo, administração de bens públicos e sobre atribuições de órgãos públicos, nos termos dos artigos 3º, 52, 71, incisos IV, VI e VII, e 100, incisos VI e X, 321, 56, este último do Ato de Disposições Transitórias, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal-LODF.

2 - A Lei distrital nº 5.791/2016 viola a chamada Reserva de Administração, segundo a qual veda-se a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência exclusiva do Poder Executivo.

3 - Ação julgada procedente. (TJDFT, Conselho Especial, julgamento em 18/07/2017)

ADI. LM 11.221/2015 - SOROCABA. “Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei n. 11.221/2015 do Município de Sorocaba – Lei, de iniciativa parlamentar, que, alterando a redação da Lei Municipal nº 5.899/1999,

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

elevou o percentual de reserva das unidades habitacionais de programas públicos municipais de 5 para 15%, ampliou o rol de pessoas favorecidas pelo benefício, agravou a condição para seu recebimento relativamente ao tempo de residência na cidade, bem como alterou a forma de comprovação da condição de beneficiário da reserva de vagas – Usurpação de atribuição pertinente à atividade privativa do Executivo, pelo Legislativo, na medida em que se trata de matéria de gestão administrativa, cabendo ao prefeito gerir os bens públicos – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual, e artigos 2º e 60, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal – Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei.” (ADI 20387516620168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Sérgio Rui - 24/08/2016 – Maioria de Votos – Voto nº 23.313)

ADI. LM 5.732/2015 – MOGI-MIRIM. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.732/15 do Município de Mogi-Mirim – Legislação que dispõe sobre o poder de polícia na gestão de bens públicos e atribui atividades aos servidores públicos municipais ao autorizar o Poder Executivo a retirar veículos abandonados das vias públicas – Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente.” (ADI 20308946620168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Moacir Peres - 24/08/2016 – Votação Unânime – Voto nº 29.924)

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)

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

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

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício que obsta a sua normal tramitação.

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

Flavielle C. Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2

1 _____