



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

**PARECER AJL/CMT Nº 97/2021**

Teresina (PI), de junho de 2021.

***Assunto:*** Projeto de Lei nº 113/2021

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

***Ementa:*** "Altera Lei nº 3.338, de 20 de agosto de 2004, para suspender prazos processuais administrativos no período de férias dos advogados."

## **I – RELATÓRIO/HISTÓRICO**

O Vereador acima identificado apresentou projeto de lei com a seguinte ementa:

As razões da propositura estão delineadas na 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 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. (grifo nosso)***

(...)

***§ 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) (grifo nosso)***

***§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)***



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

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:

*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*



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

*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 SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:**

A proposição legislativa em comento objetiva alterar a Lei nº 3.338/2004, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, a fim de disciplinar a suspensão dos prazos processuais administrativos no período de férias dos advogados.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) assevera que é competência concorrente da União, dos Estados federados e Distrito federal legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

*(...)*

*XI - procedimentos em matéria processual;*

Apesar de não mencionar o Município entre os concorrentemente competentes nas matérias ventiladas no art. 24, o constituinte esclarece que cabem aos entes municipais estatuir normas visando complementar a legislação federal e estadual no que couber:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de Teresina (LOM), que não olvidou acerca da competência complementar:

*Art. 14. Ao Município compete complementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local.*



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

*competentes, quando for o caso, de modo a ser mantida a unidade de diretrizes e evitada a duplicação de esforços.*

Diante da previsão constitucional, reconhece a doutrina pátria que ao Município é atribuída competência suplementar, desde que obedecidos dois requisitos: assunto de interesse local e existência prévia de lei federal ou estadual anterior, não sendo a matéria de competência de privativa de outro ente.

O primeiro requisito não possui definição positivada, cabendo à doutrina discorrer sobre o assunto. Nessa toada, segue-se o posicionamento do jurista Hely Lopes Meirelles:

*Não é interesse exclusivo do Município; não é o interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa incidência, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. [...] O que define e caracteriza o interesse local, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado e União. [...] Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é interesse peculiar do Município. [...] Examinando-se a atividade municipal no seu triplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar [...] na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos municípios. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª Ed.. São Paulo. Editora Malheiro. 2008. Pg. 111 e 137)*

Na mesma linha de intelecção, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em algumas oportunidades sobre a temática:

*O poder constituinte dos Estados-membros está limitado pelos princípios da Constituição da República, que lhes assegura autonomia com condicionantes, entre as quais se tem o respeito à organização autônoma dos Municípios, também assegurada constitucionalmente. O art. 30, I, da Constituição da República outorga aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local. A vocação sucessória dos cargos de prefeito e vice-prefeito põe-se no âmbito da autonomia política local, em caso de dupla vacância. Ao disciplinar matéria, cuja competência é exclusiva dos Municípios, o art. 75, § 2º, da Constituição de Goiás fere a autonomia desses entes, mitigando-lhes a capacidade de auto-organização e de autogoverno e limitando a sua autonomia política assegurada pela Constituição brasileira. [ADI 3.549, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-9-2007, P, DJ de 31-10-2007.]O*

*Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local. [ADI 622-405, rel. min. Eros Grau, j. 22-5-2007, P]*



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

*T, DJ de 15-6-2007.] = AI 729.307 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, DJE de 4-12-2009 Vide ADI 3.731 MC, rel. min. Cesar Peluso, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-2007*

Conclui-se, portanto, das manifestações do STF que as peculiaridades de uma localidade, ínsitas à realidade social existente, abrem espaço para manuseio de normas municipais. Em todas as decisões da corte suprema analisadas fica claro que o Município pode imiscuir-se nas matérias de competência concorrente (art. 24 da CRFB/88), desde que vise suplementar norma já editada pelos demais entes e suscite a presença de interesse local.

Por outro lado, quanto à necessidade de uma lei federal ou estadual prévia para que o ente local possa intrometer-se na seara legislativa atenta-se que a matéria é veiculada em normas já editadas pela União, quais sejam a Lei nº 13.105/2015, que versa sobre o Código de Processo Civil, conforme se depreende a seguir:

***Art. 220. Suspende-se o curso do prazo processual nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, inclusive.***

***§ 1º Ressalvadas as férias individuais e os feriados instituídos por lei, os juízes, os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública e os auxiliares da Justiça exercerão suas atribuições durante o período previsto no caput .***

***§ 2º Durante a suspensão do prazo, não se realizarão audiências nem sessões de julgamento.***

Cabe ainda apontar a Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a qual, não obstante mencione a restrição ao âmbito federal no seu art.1º, nos demais dispositivos, fixa princípios constitucionais e diretrizes que podem ser aplicadas para toda a Administração Pública.

Destarte, o STJ já reconheceu em decisões anteriores que o a Lei nº 9.784/99 trata-se de norma geral. Até mesmo o próprio STF, historicamente centralista no tema do federalismo, já admite que o processo administrativo seja tema destinado ao condomínio legislativo de todos os entes federados.

Ademais, legislar sobre processo administrativo implica em legislar sobre a própria forma de administrar. Destarte, cada ente político (União, Estados, DF e Municípios) tem competência para editar normas referentes a sua respectiva Administração Pública, exceção



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

apenas para alguns assuntos cuja competência seja privativa da União. Por conseguinte as normas de Direito Administrativo estão contidas em inúmeras leis esparsas editadas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Sendo assim, há campo fértil para atuação complementar municipal, obviamente sendo cercada pela impossibilidade de disposições conflitantes ou que extrapolem o interesse intrínseco.

Desse modo, o projeto de lei em análise possui respaldo constitucional no que diz respeito à competência legislativa do Município, uma vez que preenche os requisitos supracitados e trata, evidentemente, sobre procedimento administrativo (matéria incluída no art. 24 da CF). Nesse sentido, o STF reconhece a competência concorrente para edição de normas que tratem de procedimento em matéria processual e, por vezes, até a diferencia da possibilidade de legislar sobre processo, competência privativa da União. Nesse aspecto:

*O inquérito civil é procedimento pré-processual que se insere na esfera do direito processual civil como procedimento, à semelhança do que sucede com relação ao inquérito policial em face do direito processual penal. Daí, a competência concorrente prevista no art. 24, XI, da CF. [ADI 1.285 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 25-10-1995, P, DJ de 23-3-2001.]*

*Criação, por lei estadual, de varas especializadas em delitos praticados por organizações criminosas. (...) A composição do órgão jurisdicional se insere na competência legislativa concorrente para versar sobre procedimentos em matéria processual, mercê da caracterização do procedimento como a exteriorização da relação jurídica em desenvolvimento, a englobar o modo de produção dos atos decisórios do Estado-juiz, se com a chancela de um ou de vários magistrados. (...) Os Estados-Membros podem dispor, mediante lei, sobre protocolo e distribuição de processos, no âmbito de sua competência para editar normas específicas sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, da CRFB). [ADI 4.414, rel. min. Luiz Fux, j. 31-5-2012, P, DJE de 17-6-2013.]*

*Descabe confundir a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre procedimentos em matéria processual; art. 24, XI, com a privativa para legislar sobre direito processual, prevista no art. 22, I, ambos da CF. Os Estados não têm competência para a criação de recurso, como é o de embargos de divergência contra decisão de turma recursal. [AI 253.518 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 9-5-2000, 2ª T, DJ de 18-8-2000.]*

Noutro giro, é imperioso ponderar também que não existe dispositivo constitucional que limite a competência dos entes federados estaduais e municipais a apenas alguns aspectos do processo administrativo. O administrativista Hely Lopes (MEIRELLES, Hely Lopes.



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

Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 23ª edição, 1998), por seu turno, defende que essa limitação não poderia haver sem que fosse ferido o Princípio Federativo, que se baseia na autonomia administrativa das Unidades Federadas. Noutros termos, ressaltar privativamente à União a regulamentação da função administrativa dos Estados e Municípios, através da disciplina integral do processo administrativo, anularia a autonomia desses entes.

Outro viés a ser tratado diz respeito à iniciativa. As normas sobre procedimento administrativo não se inserem na reserva de iniciativa veiculada na CRFB/88, de forma que não há óbice à edição pelo membro do legislativo municipal.

A corroborar o exposto, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.583, julgada improcedente pelo STF. Nesta ação, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul alegou a inconstitucionalidade de emendas, editadas pelo legislativo, que tratavam sobre procedimentos administrativos a serem observados pelo Poder Executivo quando da contratação de servidores temporários.

A título de exemplo, segue dispositivos reconhecidos constitucionais pelo Supremo:

*Art. 2º Ficam acrescentados os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º ao art. 19 da Lei nº 11.126, de 09 de fevereiro de 1998, com a seguinte redação:*

*Art. 19 (...)*

*§ 5º - O cadastro de contratações temporárias será classificado e publicado, anualmente, até 15 de fevereiro, com base em novos documentos e títulos apresentados pelos candidatos até 20 de janeiro de cada ano.*

*§ 6º - O governo do Estado do Rio Grande do Sul deverá dar ampla divulgação nos meios de comunicações locais, informando sobre o prazo e os órgãos público onde candidatos deverão apresentar a documentação necessária para a reclassificação do Cadastro de Contratações temporárias.*

*§ 7º - Para os candidatos que não encaminharem novos documentos, será considerada a documentação entregue quando da inscrição no cadastro.*

*§ 8º - O Governo do Estado disponibilizará na página oficial da internet as seguintes informações relativas ao cadastro de contratações temporárias, por coordenadoria, município e disciplina:*

*I - nome dos candidatos por ordem de classificação; e*

*II - titulação/habilitação apresentada.*

Segundo o ministro relator, não houve disposição de matéria afeta à alínea c do inciso II, § 1º do art. 61 da CF. Em consonância com manifestação da Procuradoria Geral da República – PGR e com a Advocacia Geral da União - AGU, asseverou o relator que as normas aludidas trazem em seu bojo regras de procedimento administrativo.

No voto vencedor, em referência ao esclarecimento do PGR, as normas impugnadas pelo autor da ADI cuidaram de:



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

---

*(...) procedimento a ser seguido para efetuação das inscrições no cadastro de contratações temporárias, bem como a sua publicidade e reclassificação, não tendo disciplinado, portanto matéria afeta aos servidores públicos da União e Territórios, regime jurídico, provimento de cargos, ou mesmo estabilidade e aposentadoria, temas estes de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a evidenciar a inexistência de usurpação da competência privativa do Governador do Estado do Rio Grande do Sul.*

Logo, constata-se que as normas da lei impugnada em controle concentrado veiculavam simples providências administrativas passíveis de serem propostas por membros do Poder Executivo ou Legislativo, uma vez que não houve disposição de matérias, como regime jurídico de servidores, criação e atribuição de cargos ou órgãos públicos, tangidas pela iniciativa reservada.

Por fim, pelo exposto acima, conclui que a proposição legislativa em análise compatibiliza-se com ordenamento jurídico, merecendo tramitar na presente casa legislativa.

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

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

**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 06856-0 CMT**