



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**PARECER AJL/CMT N° 109/2020.**

Teresina (PI), 23 de julho de 2020.

**Assunto: Projeto de Lei nº 127/2020**

**Autor: Vereadora Cida Santiago**

**Ementa: DISPÕE sobre implantação ; de cabines de desinfecção humana em locais estratégicos para o combate do Novo Coronavírus no âmbito do município Teresina, e dá outras providências.**

## **I – RELATÓRIO**

A insigne Vereadora Cida Santiago apresentou Projeto de Lei Ordinária que “DISPÕE sobre implantação ; de cabines de desinfecção humana em locais estratégicos para o combate do Novo Coronavírus no âmbito do município Teresina, e dá outras providências”.

A justificativa encontra-se 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**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*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 por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

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.

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.

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

No caso em apreço, o presente projeto versa 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 Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham 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*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.*

Portanto, 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.

Deste modo, 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.

Por conseguinte, 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.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

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.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Consequentemente, 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.

Ademais, a proposta legal em apreço, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador as leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal, conforme verificado no presente caso, já que institui obrigações aos hospitais públicos.

Nesse sentido, tem-se o 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:*

*[...]*

*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, ressaltem-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**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

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)

A corroborar o exposto acima, destaque-se o posicionamento do STF em Agravo de Instrumento, conforme se depreende a seguir:

*Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário. O acórdão porta a seguinte ementa: “Representação por Inconstitucionalidade. Lei. 4.621/2007 do município do Rio de Janeiro. Institui a **obrigatoriedade** de fixação, nos asilos, abrigos de idosos, **hospitais** e postos de saúde do Município, de avisos de fácil e clara visualização, para eventuais reclamações a serem dirigidas à Comissão do Idoso. Vício de iniciativa. Ato de natureza, nitidamente, administrativo. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre criação, estruturação, atribuições, organização e o funcionamento da administração. Reserva legal. Infração ao princípio constitucional da separação e equilíbrio dos poderes. Inconstitucionalidade reconhecida “in totum”” (fl. 44). No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se, em suma, ofensa aos arts. 2º, 61, § 1º, II, e, e 84, VI, da mesma Carta. O agravo não merece acolhida. Isso porque a decisão atacada está em consonância com o entendimento desta Corte, no sentido de que é inconstitucional a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Nesse sentido, trago à colação ementa do julgamento do RE 627.255, Rel. Min. Cármen Lúcia: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”*

*Com esse mesmo raciocínio, menciono os seguintes julgados, entre outros: ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, ADIN 2.730 e ADI*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*2.329, Rel. Min. Cármen Lúcia, ADI 2.417, Rel. Min. Maurício Corrêa e ADI 1.275, de minha relatoria.*

*Isso posto, nego seguimento ao recurso. (AI 778815 / RJ - RIO DE JANEIRO; Relator(A): Min. Ricardo Lewandowski;*

*Julgamento: 25/08/2010)*

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

#### **IV – 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.

**VALQUIRIA GOMES DA SILVA**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 06854-3 CMT**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---