



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL**

PARECER

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.

Relator: EDSON MELO

Conclusão: Parecer contrario à tramitação, discussão e votação do presente Projeto de Lei

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 escrita encontra-se em anexo.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE 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,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 autor articulou justificativa por escrito, 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 edibilidade no tocante a tais aspectos.

III – DA ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Conseqüentemente, 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,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

***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)*

A corroborar o exposto acima, destaca-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*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Sendo assim, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, opina **CONTRARIAMENTE** pela tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei ora examinado.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 28 de julho de 2020.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*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 2.329, Rel. Min. Cármen Lúcia, ADI 2.417, Rel. Min. Mauricio 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.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Ver. EDSON MELO

Relator

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

Ver.GRAÇA AMORIM

Membro

ALUISIO SAMPAIO

Ver. Membro