

#### PARECER AJL/CMT Nº 114/24.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 127/2024

Autor: Ver. Victor Linhares

Ementa: "Autoriza a criação de espaços de lazer e convivência para animal doméstico em

praças e parques do Município"

#### I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador acima identificado apresentou projeto de lei ordinária com a ementa seguinte: "Autoriza a criação de espaços de lazer e convivência para animal doméstico em praças e parques do Município".

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. <u>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.</u>

[...]

§ 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





<u>rejeitado pelas comissões.</u> (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3" 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, <u>a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante</u>, 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 <u>não substitui a manifestação</u> das <u>Comissões especializadas</u> 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 ortografía oficial, devidamente subscrito por seu autor, 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 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 art. 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 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 proposiçé aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos se das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

#### IV - ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em comento prevê a criação de espaços de lazer e convivência para animais domésticos em praças e parques do Município de Teresina. Contudo, da leitura da ementa e do art. 1º da proposição legal constata-se o seu caráter autorizativo, bem como se observa que, na verdade, a proposta legal estabelece providências concretas a serem implementadas pelo Poder Público.

Sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros, in verbis:

Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar





providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta a separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a s manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "leiorma autorizativa" (Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262)

No mesmo sentido, o Parecer nº 903/2015 da Comissão de Constituição. Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, elaborado em resposta à consulta (RCE 69/2015) realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), concluiu o seguinte sobre proposições de natureza autorizativa:

Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:

 devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;





- devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;
- 1. em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra. (grifo nosso)

Na mesma linha, vale mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS em casos tais onde tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *in verbis*:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem segerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate) (grifo nosso)

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 n°593099377 - rel. Des. Maria Berenice Dias - j. 7/8/00). (grifo nosso)

Nesse sentido, colaciona-se julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo (ADI nº 2099734-26.2019.8.26.0000. Julgamento: 24/10/2017. Relator Antonio Celso Aguilar Cortez) no caso em que fora analisado lei autorizativa para criar espaço público denominado "praça do cão":



Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.443, de 24 de outubro de 2017, por meio da qual "Fica o Poder Executivo autorizado a criar um espaço público denominado 'Praça do Cão' no Município de Guarujá e dá outras providências". Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo de instituição de normas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação procedente.

Ademais, o presente projeto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, 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 execução de atos materiais (tal qual cercados em parques e praças), uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

Assim, a proposição acaba por interferir na Administração Direta, invadindo a competência privativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal de exercer a direção superior da Administração Municipal, prevista no art. 71, I, da LOM:

#### Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

1 - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal. auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações:

Conforme o princípio da Reserva de Administração, <u>não se admite</u> que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de





conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal:

"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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" (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

No presente caso, por mais que a intenção do nobre Vereador seja louvável, a criação de espaços de lazer e convivência, nos parques e praças, para animal doméstico é ato concreto de gestão, tal qual o asfaltamento de ruas e limpeza de praças, por exemplo, submetido ao critério de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo. Ou seja, não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre o tema, sob pena de violação direta à separação de Poderes, cláusula pétrea constitucional (art. 60, §4°, III, CF).





### ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES

Assessoria Jurídica Legislativa

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

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





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 concret.

O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas o Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos poderes, princípio constitucional (art.2") 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.2° c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15"ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)

A corroborar o exposto, colaciona-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 117897920128260000 do Tribunal de Justiça de São Paulo declarando a inconstitucionalidade de Lei municipal de origem parlamentar por versar sobre medidas tipicamente administrativas:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCÍONALIDADE - LEI Nº 4.461/11, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE ACESSO DE DEFICIENTES VISUAIS A LIVROS RELIGIOSOS EM BRAILLE OU ÁUDIO NAS BIBLIOTECAS MUNICIPAIS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO DE DESPESAS - PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 50, 25, 47, 11 E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - AÇÃO PROCEDENTE.

1. As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo, referem-se a programa governamental de serviços públicos e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A condução das políticas públicas e o exame da conveniência e necessidade de medidas como a da lei em comento - instituição de programa específico de acesso de deficientes visuais a livros religiosos - são prerrogativas exclusivas do Prefeito do Município.

2. Não se verifica interesse local que permitisse ao Município legislar sobreción proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências, pois não há qualquer peculiaridade no âmbito municipal.

3. Ação procedente.

Nessa trilha, é oportuno ainda compilar este julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado (ADI 313101020128260000 SP. Julgamento: 01.08.2012. Relator: Artur Marques):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.020/10, DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO - COMPLEXO JOSÉ GERALDO DE FRANCO ORTIZ-LA VAPÉS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS- PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 50,24, § 2% 1, 25, 47, II, 144 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PA ULO - AÇÃO PROCEDENTE./.





As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo, referem-se a ações governamentais e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A norma nem mesmo ostenta caráter geral e abstrato e invade as competências do Poder Executivo para elencar, uma a uma, providências concretas as quais aquele deveria observar, estipulando obrigações do Prefeito de prestar os serviços e de realizar as obras públicas que discrimina.2. Ação procedente.

Por fim, o projeto de lei permite a implantação, sem ônus para o Município, dos mencionados espaços por pessoas jurídicas de direito privado, atrelando tal feito à possibilidade de publicidade (definindo, inclusive, percentuais de exploração), desde que haja manutenção regular dos espaços. Convém registrar que a administração dos bens municipais compete ao Prefeito Municipal, consoante art. 71, XXIII c/c art. 108 da Lei Orgânica do Município de Teresina, não cabendo, portanto, ao legislador municipal imiscuir-se nessa seara administrativa.

Desse modo, 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.

#### V- CONCLUSÃO:

esta Assessoria Jurídica Legislativa opina 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.

Teresina - PI, 24 de setembro de 2024.

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



Av. Marechal Castelo Branco, 625 - Bairro Cabral - 64000-810 - Teresina (PI)



JANAÍNA SILVA SOUSA Assessora Jurídica Legislativa Matrícula nº 10.810 CMT

> PAGE MERGE FORMA

