

PARECER AJL/CMT Nº. 112/2025.

Teresina (PI), 03 de julho de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 139/2025

Autor(a): Ver. Lucy Soares

Ementa: “Dispõe sobre adequar os projetos de pavimentação asfáltica do município de Teresina-PI, dando prioridade às vias onde residam pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre adequar os projetos de pavimentação asfáltica do município de Teresina-PI, dando prioridade às vias onde residam pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, e dá outras providências.”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

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.

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 serem 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.

PAGE
MERGEFORM.
9

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por sua autora, 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 a autora 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 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 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. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O presente projeto de lei objetiva que, nos projetos de pavimentação asfáltica já previstos ou em andamento no Município de Teresina, seja dada prioridade de execução às obras nas vias onde residam pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Embora louvável a iniciativa da insigne Vereadora, a proposição legislativa não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 CRFB/88, tendo em vista interferir diretamente em seara própria da Administração. PAGE
MERGEFORM.

In casu, observa-se que o projeto em testilha, ao instituir a referida prioridade dispõe sobre organização e funcionamento da administração municipal, tratando, assim, de atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da CRFB/88.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 71, incisos I e V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da Administração estadual;

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)



Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

I – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações;

[...]

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

Com efeito, o projeto, ao versar 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 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. (grifo nosso)

PAGE
MERGEFORM.

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.



Nesse contexto, 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, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Sendo assim, constata-se que a proposição legislativa tratou de matéria eminentemente administrativa, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Desse modo, não se admite 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, destaque-se jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, in verbis:

PAGE
MERGEFORM.
9

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). (grifo nosso)

No mesmo sentido, convém destacar julgados proferidos pelos tribunais pátrios, senão vejamos:



*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.571/2018 DO MUNICÍPIO DE LAJEADO QUE ESTABELECE NOVOS REQUISITOS PARA O COMÉRCIO AMBULANTE E DE TRAILERS ESTACIONADOS NO MUNICÍPIO. LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO QUE VIOLA A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, ao estabelecer novas regras de organização e requisitos para o comércio ambulante e de trailers no município, interfere no funcionamento da administração pública municipal. Lei que importa indevida interferência do Poder Legislativo na organização do Poder Executivo, no que tange à condução das políticas públicas do comércio local. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que também comete flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085582013, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 15-09-2022) (grifo nosso)*

PAGE
MERGEFORM.

Ação direta de inconstitucionalidade. Anhembi. Lei Municipal n. 2.139, de 23 de abril de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implantação do dispositivo denominado 'Boca de Lobo Inteligente' nos logradouros municipais de Anhembi. Caracterização de ofensa ao princípio da reserva da Administração. Lei que regulou a prática de ato típico de gestão do Município. Violação ao princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa também caracterizado. [...] (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087225-29.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/12/2020; Data de Registro: 09/12/2020) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui "o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências" – Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as



de "celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei" (art. 5º) – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – **Inconstitucionalidade configurada.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. **Ação julgada procedente.** (Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP; Direta de Inconstitucionalidade 2214030-95.2018.8.26.0000; Relatório (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/02/2019; Data de Registro: 15/02/2019) (grifo nosso)

Corroborando os julgados acima, convém destacar o teor da ementa do julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Amapá – TJ/AP, senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASFALTAMENTO DE VIA PÚBLICA ESPECÍFICA. SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA. INTERFERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1) Correta a sentença que julga improcedente a pretensão ministerial em compelir o ente municipal ao asfaltamento de uma via pública específica, seja porque o Poder Público não está obrigado a providenciar a pavimentação asfáltica das vias urbanas, dado que tal obrigação se resume a mantê-las em condições de tráfego para a circulação de veículos e pedestres; seja porque "tal obrigação por parte do Município de Macapá se estende a todas as vias da urbe, competindo à Administração Municipal, nos limites do seu poder discricionário, decidir sobre a prioridade da pavimentação de cada via, considerando o volume de tráfego, a existência de órgãos públicos, especialmente escolas, hospitais, postos de saúde, dentre outros. A alegação de que os portadores de deficiência física seriam os mais prejudicados pela ausência de pavimentação asfáltica da rua Francisco Cassiano da Costa não merece consideração, a uma porque tal prejuízo



também se verificaria em qualquer outra rua da cidade, o que afastaria a prioridade que se pretende emprestar à essa benfeitoria, e a duas porque o trânsito de deficientes físicos deve se dar no passeio público, e não na pista de rolamento, razão pela qual para esse desiderato necessário seria a implantação de calçadas (cujas responsabilidades recaem sobre o município), e não a pavimentação asfáltica da via. A par disso, inegável que a pretensão de impor à Administração Pública a obrigação de pavimentação asfáltica de uma determinada via, em detrimento de todas as outras existentes na cidade, configura invasão do poder discricionário da Administração e clara violação ao princípio constitucional da separação dos poderes".

2) **Apelação não provida.** (APELAÇÃO. Processo Nº 0052830-23.2016.8.03.0001, Relator Desembargador CARLOS TORK, CÂMARA ÚNICA, julgado em 10 de Dezembro de 2020, publicado no DOE Nº 228 em 17 de Dezembro de 2020) (grifo nosso)

Desse modo, depreende-se que o projeto de lei em apreço, ao determinar ao Poder Executivo Municipal a prioridade de execução de pavimentação asfáltica nas vias onde residam pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, consiste em ato de exclusiva alçada do Poder Executivo.

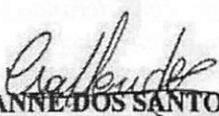
Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT. PAGE
MERGEFORM.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei examinado, pelos fundamentos ora expostos.

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


CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT

