



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

PARECER AJL/CMT Nº 173/2019

Teresina (PI), 08 de agosto de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 185/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: “Dispõe sobre a Política Municipal de Pessoas Desaparecidas - PMPD, incluindo crianças, adolescentes, jovens e idosos na cidade de Teresina e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O Vereador Deolindo Moura apresentou projeto de lei cuja ementa é a seguinte:
“*Dispõe sobre a Política Municipal de Pessoas Desaparecidas - PMPD, incluindo crianças, adolescentes, jovens e idosos na cidade de Teresina e dá outras providências*”.

Em justificativa escrita, o nobre vereador afirma que a proposta legislativa objetiva criar conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais que garantam prevenção, proteção, amparo e segurança jurídica para pessoas envolvidas.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, 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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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

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)

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:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificação por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Percebe-se que a proposição legislativa está redigida em termos claros, objetivos e concisos de acordo art. 99, do RICMT.

Destarte, restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

a) Competência Legislativa

Quanto à competência para legislar sobre o assunto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, bem como a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM estabelecem o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Segundo doutrina de escol, o interesse local não é o interesse privativo/exclusivo, pois isso seria inconcebível em uma Federação. Dessa forma, Sampaio DÓRIA adverte:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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

Peculiar não é nem pode ser equivalente a privativo. Privativo, dizem dicionários, é próprio de alguém, ou de alguma coisa, de sorte que exclui a outra da mesma generalidade, uso, direito. A diferença está na ideia de exclusão: privativo importa exclusão, e peculiar, não. A ordem pública de um Estado é seu interesse peculiar, mas é também interesse da Nação. Logo, não é privativo do Estado. Uma escola primária que certo Município abra é seu interesse peculiar, mas não exclusivo, não privativo, porque a instrução interessa a todo o País

Para Vladimir da Rocha França, o interesse local condiz com o predominante interesse dos indivíduos que residem nos limites do Município.

Para fins de competência constitucional, o interesse local consiste no interesse público local, aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal. A classificação do serviço público como de interesse local deve seguir naturalmente esse parâmetro.

Portanto, patente interesse local na promoção de medidas visando prevenção, proteção, amparo e segurança jurídica para teresinenses envolvidos.

Em outro aspecto, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem promovido uma revisão da jurisprudência acerca da modulação constitucional da competência legislativa concorrente, fazendo uma deferência às experiências legislativas dos demais entes federados, mitigando a centralização da União:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS.



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

COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) 2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso sub judice envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe-177 de 19-09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01-09-2006. 3. A prospective overruling, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura prima facie em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988. 4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes. 5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino. 6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.



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

b) Competência material

Não se pode olvidar que é dever do Estado a proteção da família, de sorte há interesse público manifesto na localização de pessoas desaparecidas, pois é indubitável que o seio familiar fica abalado e desguarnecido com o desaparecimento de um ente. A CF/88 assevera as razões aqui expostas:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

*I - a **proteção à família**, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*

Em outra seara, a indigitada proposição veicula norma relativa a cuidado com a infância e juventude, tema reservado à competência legislativa concorrente da União e dos Estados.

*Art. 74 - Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:
(...) XV - **proteção à infância e à juventude**;*

Nada obstante, não se pode perder de vista que é dever do Estado (*lato sensu*) prestar integral atenção à infância e à juventude:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

No particular, o comando de suplementação é expressamente veiculado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em diversos momentos:



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

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos a criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II. Parágrafo único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei.

Neste ponto vale revisitar a Teoria dos Poderes Implícitos. Se a CF e a legislação nacional fixam essas atribuições para o Município, é necessário que este erija os instrumentos necessários e adequados para desincumbir-se do ônus.

Desse modo, a sustentar a tese aqui esposada, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro declarou constitucional lei municipal, de iniciativa do Legislativo, que determinou a veiculação de *link* de acesso para área contendo fotos de crianças desaparecidas nos sítios eletrônicos da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.716/2014 QUE DISPÕE SOBRE A VEICULAÇÃO DE LINK DE ACESSO PARA ÁREA CONTENDO FOTOS DE CRIANÇAS E

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



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

ADOLESCENTES DESAPARECIDOS NOS SÍTIOS ELETRÔNICOS DA PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, CÂMARA

MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, INDIRETA E FUNDACIONAL. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO E. STF, A PARTIR DO JULGAMENTO DA A.D.I. 4.060/SC, PARA, NO ÂMBITO DA DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, APROFUNDAR O FEDERALISMO COOPERATIVO EM DETRIMENTO DA CENTRALIZAÇÃO EXCESSIVA. COMPATIBILIDADE, SOB ESTA PERSPECTIVA, DO DIPLOMA CONTESTADO COM O ARTIGO 74, XV DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO DE SUPLEMENTAR O ORDENAMENTO ESTADUAL E FEDERAL NO QUE COUBER E NO LIMITE DO INTERESSE LOCAL. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 30, II DA CARTA DE 1988. PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE QUE CONSTITUI OBRIGAÇÃO DO ESTADO (LATO SENSU). LEGISLAÇÃO GERAL DO TEMA- O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE- A IMPOR, TAMBÉM DE SUA PARTE, A MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO. AUSÊNCIA DE AFRONTA A NORMAS DE HIERARQUIA SUPERIOR. PRECEDENTE DO E. STF EM HIPÓTESE CONGÊNERE. APLICAÇÃO DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS (INHERENT POWERS). SE A CONSTITUIÇÃO DESIGNOU TAL INCUMBÊNCIA À EDILIDADE, DEVE ASSEGURAR OS MEIOS DE CUMPRÍ-LA. VÍCIO FORMAL IGUALMENTE

INCONFIGURADO. NÃO HÁ USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA LEI PARLAMENTAR QUE, EMBORA CRIE DESPESAS AO PODER PÚBLICO, NÃO VERSA PROPRIAMENTE O

FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO OU O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. TESE FIRMADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911- MIN. REL. GILMAR MENDES- PLENÁRIO VIRTUAL- JULGADO EM: 11/10/2016). PRECEDENTE VINCULATIVO FORMADO EM CASO NO QUAL TAMBÉM HAVIA OBRIGAÇÃO DE O EXECUTIVO CARIOCA INSTALAR EQUIPAMENTOS. PARECER MINISTERIAL EM RESPALDO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.



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

c) Vício na Iniciativa

Não obstante as regras de competências estarem atendidas e haver a possibilidade de suplementação pelo município, há um obstáculo insuperável na proposta legislativa em testilha – o Princípio da Reserva da Administração.

A instituição do programa proposto, por si só, não macula a Separação de Funções, entretanto o vereador foi além, e esmiuçou como deverá ser efetivada a política pública.

Para concluir sobre a incidência do princípio supramencionado é necessário colacionar o texto do art. 2º da proposta do nobre edil:

Art. 2º - O conjunto de políticas municipais deve instituir junto às plataformas tecnológicas, através de um aplicativo, que permitirá acesso ao cadastro de pessoas desaparecidas.

§1º - O objetivo da plataforma tecnológica seria auxiliar na sistematização nos processos de comunicação, publicidade, pesquisa e identificação dos envolvidos, visando uma participação local na divulgação destas pessoas.

Pelo que se observa, a ação prevista não diz respeito à diretriz, mas à medida, em específico, a ser implementada. Ou seja, o Executivo deverá promover a confecção de instrumento específico (aplicativo) apontado pelo proponente, o que engessa a atividade administrativa, inviabilizando a discricionariedade da Administração:

Segundo PIÇARRA (1990, p. 335-336), 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



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

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.

Por meio 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. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”.

Logo, extrai-se da reserva de administração em sentido estrito 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 (não dando abertura para a atuação 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.

Resta concluir que, apesar de o STF admitir iniciativa parlamentar na implantação de programas, o texto em apreciação por esta assessoria não contém diretrizes a serem efetivadas pelo Executivo, pelo contrário, trata de medidas concretas, indo de encontro ao Princípio da Reserva de Administração, não merecendo prosperar seu trâmite legislativo.

d) Vícios formais



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

A proposta incorre em vários vícios formais, contrariando as disposições da Lei Complementar nº 95/1988, em especial:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

O edil apontou a existência de parágrafo único no art. 1º, no entanto, em seguida, colacionou mais um parágrafo e incisos. No art. 2º erigiu o parágrafo primeiro, mesmo tratando de dispositivo único.

V- 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 de inconstitucionalidade formal subjetiva.

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


Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07971-5 CMT

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12