



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

PARECER AJL/CMT Nº. 31/2022

Teresina (PI), 17 de março de 2022.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 26/2022

Autoria: Ver. Fernanda Gomes

Ementa: “Institui no Calendário Oficial de Eventos no âmbito do Município de Teresina, o Campeonato Municipal Integrado de beach tennis (tênis de praia), futevôlei e vôlei e dá outras providências..”

I – RELATÓRIO:

A ilustre Vereadora acima identificada apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “Institui no Calendário Oficial de Eventos no âmbito do Município de Teresina, o Campeonato Municipal Integrado de beach tennis (tênis de praia), futevôlei e vôlei e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar aduziu as razões para a apresentação da proposta.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo 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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
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 destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado. (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 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.



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

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 sua autora, 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 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 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 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:



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

No caso em apreço, o projeto de lei obriga a realização de determinado evento (Campeonato Municipal Integrado de beach tennis, futevôlei e vôlei) pelo Poder Público municipal.

Embora louvável a iniciativa da proponente, verifica-se, no presente caso, existir vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em análise, tendo em vista que o projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração.

Observa-se, dessa maneira, que a proposta não encontra respaldo na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, uma vez que, segundo o art. 71, incisos I e V, compete privativamente ao Chefe do Executivo exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

In casu, o projeto termina veiculando 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 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Com efeito, ao versar o projeto sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da Separação das Funções, 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, 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



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

*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 (PIÇARRA, Nuno. *A reserva de administração*, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353).*

Logo, 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.

Com efeito, a proposição tratou de matéria eminentemente administrativa, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Registre-se que, no julgamento da ADI nº. 179, que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, foi declarada a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que pretendia limitar conteúdos e fixar prazos para a adoção de medidas administrativas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, pelo o que a norma continha violação ao princípio da separação de Poderes e à prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, que decorre da exegese do art. 84, inciso II, da CRFB/88. Eis a ementa do julgado mencionado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio



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

Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.(...) 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (ADI 179/RS - RIO GRANDE DO SUL; Relator(a): Min. Dias Toffoli; Julgamento: 19/02/2014; Órgão Julgador: Tribunal Pleno) (grifo nosso)

Na mesma linha, confira¹:

É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que preveja que o Poder Executivo deverá destinar às Secretarias de Cultura e de Segurança Pública os recursos necessários para a realização de um evento anual de música. O STF entendeu que a referida lei é inconstitucional por vício de iniciativa. Isso porque a lei impõe obrigações aos órgãos públicos (serviços públicos), além de interferir no orçamento do Poder Executivo, matérias que somente poderiam ser disciplinadas em lei de iniciativa do Governador do Estado, nos termos do art. 61, § 1º, II, "b" e art. 165, III, da CF/88. STF. Plenário. ADI 4180/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/9/2014 (Info 758).

¹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei de iniciativa parlamentar que impõe recursos para evento anual de música.** Buscador Dizer o Direito. Manaus. Disponível em: <http://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/9766527f2b5d3e95d4a733fefb77bd7e>. Acesso em: 11/02/2021



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

A esse respeito, vale mencionar os entendimentos esboçados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ - e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, respectivamente, na análise de casos semelhantes à situação descrita nos autos, *in verbis* (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI 5.719, DE 31 DE MARÇO DE 2014, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE “CRIA ÁREAS DE PROTEÇÃO AO CICLISTA DE COMPETIÇÃO – APCCS NAS VIAS PÚBLICAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO. AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

Os artigos 112 § 1º, II, letra "d" e 145, II, III e VI, da Carta Estadual definem a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagração do processo legislativo no que toca à disciplina dos temas ali referidos e são de observância obrigatória por parte dos Municípios, por força do princípio da Simetria. (art. 345 CERJ). Compete ao Chefe do Poder Executivo o exercício da direção superior da Administração (neste caso municipal), bem como dispor sobre sua organização e funcionamento.

Vislumbra-se de plano a interferência da norma inquinada nas atribuições da Administração Pública na medida em que a criação de áreas de proteção ao ciclista em competição influi diretamente na circulação de bicicletas e na ordenação do trânsito no Município, matéria afeta à autoridade de trânsito, nos termos do art. 58 do Código de Trânsito Brasileiro, sobre a qual sequer o Município tem competência para legislar.

Além disso, cria obrigações para o Poder Executivo, dispondo sobre a administração de bens públicos de uso especial. Neste contexto, é flagrante a inconstitucionalidade do texto impugnado por violação às regras que definem a competência legislativa, bem como ao princípio da independência e harmonia dos Poderes consagrado no art. 7º da Constituição Estadual (TJRJ, Processo Nº: 0061487-10.2016.8.19.0000, j. 12/09/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.605, de 18 de setembro de 2019, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que torna obrigatória a implementação de equipe de atendimento médico e ambulância para suporte em eventos esportivos promovidos pela Secretaria de Esportes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo,



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

*violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado a obrigar o Poder Executivo a implementar infraestrutura de atendimento médico em eventos esportivos organizados pela sua própria Secretaria de Esportes - Descaracterização da natureza autorizativa em função de diretrizes que colocam obrigações a serem cumpridas pelo Poder Executivo, além tecer em minúcias os parâmetros para a implementação do suporte médico a eventos esportivos - Inexistência, ainda, de Lei Federal que insira a obrigatoriedade da realização dessa infraestrutura em eventos esportivos ou de grande porte – Não caracterização da competência suplementar dos Municípios para autorizar a atuação concorrente do Poder Legislativo na defesa do esporte e da saúde, na forma dos artigos 24, incisos IX e XII, e 30, inciso I e VII, da Constituição Federal - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual - REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 2º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 60 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – Ação julgada procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300264-12.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 16/07/2021)

In casu, vê-se que a proposição de iniciativa parlamentar, não contém comando geral e abstrato; ao contrário, representa indevida ingerência nas prerrogativas do Chefe do Executivo Municipal concernentes à organização e funcionamento da administração municipal; o que corrobora a conclusão acerca da indevida ingerência do legislador no plexo de atribuições próprias do Poder Executivo verificada na hipótese.



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

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

Da explanação acima, evidencia-se que a presente proposição viola princípios e regras primordiais do Estado Democrático de Direito, que dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente.

V- CONCLUSÃO:

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

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


FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2