

Assunto: Projeto de Lei nº. 269/2021

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: “Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar, com a Equatorial Piauí Distribuidora de Energia S. A. —concessionária de serviço público federal de distribuição de energia elétrica no Estado do Piauí—, Termo de Cooperação e Parceria, com o objetivo de, na forma da legislação vigente, regulamentar a poda de árvores, em especial aquelas que geram algum risco à rede elétrica, bem como recolhimento e descarte desse lixo verde, e dá outras providências”.

## I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O insigne Prefeito Municipal apresentou Projeto de Lei que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar, com a Equatorial Piauí Distribuidora de Energia S. A. —concessionária de serviço público federal de distribuição de energia elétrica no Estado do Piauí—, Termo de Cooperação e Parceria, com o objetivo de, na forma da legislação vigente, regulamentar a poda de árvores, em especial aquelas que geram algum risco à rede elétrica, bem como recolhimento e descarte desse lixo verde, e dá outras providências”.

Em mensagem de nº. 047/2021, o Chefe do Poder Executivo aduz que a proposição legislativa em apreço tem por objetivo permitir que o Município de Teresina celebre com a referida empresa concessionária de energia elétrica um termo de cooperação e parceria para regulamentar a poda de árvores, em especial aquelas que geram algum risco à rede elétrica, em nossa Capital.

Nesse sentido, afirma que o art. 26 da Lei Municipal nº. 2.798/1999 já prevê a possibilidade de delegação pelo Município da gestão dos assuntos relativos à arborização, incluindo a poda das árvores, bem como o recolhimento e descarte desses resíduos.

Destaca, ainda, ser cada vez mais crescente o interesse coletivo sobre as questões relativas à poda das árvores, haja vista que, em diversas situações, há um contato entre essas e a rede elétrica, o que gera, além do risco à própria rede, uma ameaça à incolumidade física de toda a população que transita pelas proximidades da área.

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

---

Ao final, requereu regime de urgência, nos termos do art. 52 da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

É, em síntese, o relatório.

Por provocação do Departamento Legislativo, 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 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

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

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 ortografia 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.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificção 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, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

**IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

O projeto de lei em comento pretende autorizar o Poder Executivo Municipal a celebrar termo de cooperação e parceria com a Equatorial Distribuidora de Energia S.A, concessionária do serviço público de distribuição de energia elétrica no Estado do Piauí, em razão da necessidade de realização de podas de árvores na zona urbana deste Município, em especial aquelas que gerem algum risco à rede elétrica, com o consequente recolhimento e descarte do lixo verde oriundo das referidas podas.

Inicialmente, faz-se oportuno registrar que o município é o ente competente para tratar do assunto, em decorrência da Autonomia veiculada no art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, bem como das normas insculpidas nos arts. 37, *caput*, e 30, inciso I.

A esse respeito, destaque-se o teor do art. 26 da Lei Municipal nº. 2.798/1999 (“Dispõe sobre a regulamentação e monitoramento da vegetação arbórea na zona urbana de Teresina”).

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

---

o qual prevê a possibilidade de delegação pelo Município da gestão dos assuntos relativos à arborização, incluindo a poda de árvores. Vejamos:

*Art. 26. A competência para a condução da arborização, inclusive a poda, pode ser delegada a pessoas físicas e/ou jurídicas, de direito público ou privado mediante convênios e parcerias, observadas as condições estabelecidas nos mesmos bem como na legislação pertinente.*

Ressalte-se, ainda, que a celebração do acordo de cooperação em enfoque consiste em um ato concreto de gestão administrativa, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, inciso XI, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*[...]*

*XI - celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesses do Município;*

Trata-se, assim, de temática inserta à reserva da administração, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais.

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 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). (grifo nosso)*

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

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. Trata-se, portanto, de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo consistente na análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Na mesma linha, vale mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, *in verbis*:

*Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir 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)*

Contudo, ressalte-se que o presente projeto de lei, ao submeter ao poder legislativo a aprovação prévia de instrumentos de cooperação, como o caso em comento, representa violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), pois permite a ingerência do Legislativo sobre o Executivo em um ato concreto de gestão administrativa.

Quanto ao tema, destaque-se a jurisprudência sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 26 E 28 DA LEI COMPLEMENTAR 149/2009 DO ESTADO DE RORAIMA. APROVAÇÃO PRÉVIA PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DOS TERMOS DE COOPERAÇÃO E SIMILARES FIRMADOS ENTRE OS COMPONENTES DO SISTEMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – SISNAMA Fls. 4 NAQUELE ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. ADI JULGADA PROCEDENTE.**

*I – É inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes, a submissão prévia ao Poder Legislativo estadual, para aprovação, dos instrumentos de cooperação firmados pelos órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.*

*II - A transferência de responsabilidades ou atribuições de órgãos componentes do SISNAMA é, igualmente, competência privativa do Poder*

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

Executivo e, dessa forma, não pode ficar condicionada a aprovação prévia da Assembleia Legislativa.

III – Ação direta julgada procedente.” (ADI 4348, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 29/10/2018) (grifo nosso)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente. (ADI 770, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 20/09/2002) (grifo nosso)

Nesse sentido, cite-se também os julgados proferidos, respectivamente, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Orgânica Municipal, art.26, incisos XIV e XVI, dispondo sobre a competência da Câmara Municipal para autorizar a celebração de convênios e consórcios pela municipalidade, bem como para realizar alteração da denominação de logradouros e próprios públicos. Art. 26, inciso XIV. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Precedentes do STF. Afirmação a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Art. 26, inciso XVI. Separação dos Poderes. Lei municipal que retira competência de legislar do Poder Executivo. Inadmissibilidade. Competência, no mínimo, concorrente. Inequivoca afronta ao princípio da separação dos poderes. Precedentes do C. Órgão Especial. Afirmação a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente.” (TJ-SP ADI 2184042-63.2017.8.26.0000, Órgão Especial – Relator(a) Evaristo dos Santos, Julgamento: 11/04/2018 – publicação 24/05/2018)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA. ARTIGOS 28, X E 29, XII. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. ARTS. 7º, 112, §1º, II, 'D' E 245 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. Ao subordinarem a celebração de acordos ou convênios, onerosos ou não, pelo Chefe do Poder Executivo, à aprovação do Poder Legislativo, há invasão

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

*de Poderes implicando em violação expressa ao artigo 7º, da Carta Estadual que estabelece o princípio da separação e independência dos Poderes. A legislação questionada viola o texto da Constituição Estadual ao impor a ingerência de um Poder sobre o outro, de forma que deve ser declarada inconstitucional por violação aos arts. 7º e 112, §1º, inciso II e 145, VI, todos da Constituição Estadual. Diante de todo esse quadro, sem dúvida procede a presente Representação por Inconstitucionalidade, uma vez que evidente se mostram os vícios atribuídos aos dispositivos em questão e que lhes retiram a validade. Fls. 7 (ADI 0045146-11.2013.8.19.0000, Rel. Des. Antonio Eduardo Ferreira Duarte, Órgão Especial, Julgamento: 07/07/2016) (grifo nosso)*

Nada obstante, enfatize-se que o Poder Legislativo poderá sempre, no exercício de sua competência constitucional, exercer a fiscalização, mediante controle externo, dos atos praticados sob o pálio dos acordos celebrados pelo Executivo, inclusive com o apoio do Tribunal de Contas local, nos termos do art. 31, *caput*, §1º, da CRFB/88, senão vejamos:

*Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

*§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.*

No que concerne ao termo de cooperação técnica, esse consiste em instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público, não havendo, contudo, nenhum repasse financeiro.

Trata-se, assim, de uma forma de contratação peculiar, cuja característica marcante consiste na persecução de interesses comuns, **sem onerosidade financeira**.

Nesse sentido, vejamos o disposto no art. 2º, inciso VIII-A, da Lei Federal nº. 13.019, de 31/07/2014, bem como as explanações abaixo:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*[...]*

*VIII-A - **acordo de cooperação**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com*

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

*organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (grifo nosso)*

*Para melhor entendermos a distinção, podemos comparar um convênio de cooperação técnica, por exemplo, com um contrato de prestação de serviços. Neste, um dos contratantes presta o serviço e o outro o remunera pelos serviços prestados. No convênio, ao contrário, as partes buscam a realização do mesmo fim (FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 411):*

*O termo de cooperação técnica é um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público. Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal). O acordo de cooperação técnica se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos. (Termo de Cooperação Técnica. Disponível em: <https://dpc.ufsc.br/termo-de-cooperacao-tecnica/>. Acesso em 10/02/2022) (grifo nosso)*

Contudo, não é isso o que se verifica ao analisar o art. 2º do projeto de lei em comento, o qual prevê a autorização de repasse financeiro da Equatorial ao Município de Teresina para o custeio do recolhimento e descarte de lixo verde, conduta contrária à natureza jurídica do termo de cooperação técnica, conforme explicitado acima. Eis o seu teor:

*Art. 2º Para fins de implantação da cooperação e parceria tratada nesta Lei, fica autorizado o repasse financeiro da Equatorial Piauí Distribuidora de Energia S.A., ao Município de Teresina, para custeio do recolhimento e descarte de lixo verde, nos termos fixados no Termo de Cooperação e Parceria. (grifo nosso)*

Desse modo, diante dos argumentos expostos, conclui-se que a proposição legislativa vai de encontro ao ordenamento jurídico pátrio.

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

---

V- CONCLUSÃO:

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

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