



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

---

PARECER AJL/CMT Nº 11/2022.

Teresina (PI), 16 de fevereiro de 2022.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 05/2022

**Autor:** Ver. Edilberto Borges (Dudu)

**Ementa:** “Dispõe sobre instituir no âmbito Município de Teresina, bebedouros públicos para a população.”

## I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Edilberto Borges (Dudu) apresentou projeto de lei ordinária com a ementa seguinte: “Dispõe sobre instituir no âmbito Município de Teresina, bebedouros públicos para a população.”.

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. 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.**

[...]

**§ 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)



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

---

*§ 3º 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, **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.

2

### **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, em conformidade com o 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.

Contudo, 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.*

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

A proposta legal em apreço prevê instalação de bebedouros públicos para os municípios, estabelecendo, dessa forma, providências concretas a serem implementadas pelo Poder Público.

Destarte, no caso em apreço, o presente projeto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa afronta ao princípio da separação dos poderes, inculcado 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 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*



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

---

*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.*

Logo, 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.

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

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

*O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir 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.*

5

A corroborar o exposto, destaque-se ainda a ementa do julgado abaixo, *in verbis*:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.061, de 13-3-2020, do Município de Osasco, de autoria de vereador, que 'Dispõe sobre a implantação de casinhas, bebedouros e comedouros para cães nas praças e áreas de lazer do município de Osasco'– Incompatibilidade com o princípio da reserva da Administração. 1. Inconstitucionalidade material. Serviço público. Organização e funcionamento de espaço público. Atividade legislativa cria obrigações, delimita a forma e o modo de agir da Administração Pública e determina a prática de atos administrativos materiais. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a', da CE/89. 2. Ação julgada procedente."(TJ-SP - ADI: 20297248320218260000 SP 2029724-83.2021.8.26.0000, Relator: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 15/09/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/09/2021)**

Ademais, outro fator que ocasiona vício de iniciativa é o aumento de despesa que a proposta legislativa em análise vai acarretar, visto que obriga a instalação de bebedouros



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

---

públicos, com água potável nos locais que menciona, implicando, assim, gastos públicos consideráveis sem, contudo, indicar dotação orçamentária alguma.

Nessa linha de intelecção, citam-se as seguintes emendas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, as quais defendem a inconstitucionalidade de leis similares, conforme se depreende abaixo:

**MEDIDA CAUTELAR - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ABRE CAMPO - LEIS MUNICIPAIS - CRIAÇÃO DE DESPESAS - INICIATIVA DO LEGISLATIVO - DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - AUSÊNCIA DE PREVISÃO - FUNDAMENTAÇÃO RELEVANTE - RISCO DE DANO - MEDIDA CAUTELAR - DEFERIMENTO. Demonstrada a relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade das leis, de iniciativa do Legislativo, que criam despesas para o Executivo, sem especificação das dotações orçamentárias respectivas, e, ainda, sendo patente o risco de dano à gestão financeira do Município, deve ser deferida a medida cautelar vindicada para suspender os efeitos das leis impugnadas. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000130339708000 MG , Relator: Afrânio Vilela, Data de Julgamento: 11/09/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 20/09/2013)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS - ACRÉSCIMOS À LEI QUE "DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO 'SÍMBOLO INTERNACIONAL DE ACESSO' DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA E SUA UTILIZAÇÃO EM VAGAS PARA ESTACIONAMENTO" - LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESAS AO MUNICÍPIO DE POÇOS DE CALDAS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. Tem-se por inconstitucional a Lei Municipal nº 8.825, de 17.03.2012, do Município de Poços de Caldas, que "acrescenta dispositivos à Lei nº 4.938, de 01 de setembro de 1991, que 'dispõe sobre a regulamentação do Símbolo Internacional de Acesso das pessoas portadoras de deficiência e sua utilização em vagas para estacionamento'", por importar em aumento de despesas sem prévia dotação orçamentária, em evidente violação ao princípio da separação de poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120566898000 MG , Relator: Elias Camilo, Data de Julgamento: 12/06/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 21/06/2013)**



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

---

Não é demasiado, por fim, argumentar que a proposta legal em apreço, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador as leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal, conforme verificado no presente caso.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

*Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*[...]*

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

*Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*[...]*

*IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*[...]*

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

Sobre o tema, ressaltem-se as considerações realizadas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles:

**Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais; fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 443) (grifo nosso)**



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

---

Com efeito, destaque-se também a ementa de julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF:

***AÇÃO DIRETA ESTADUAL - LEI MUNICIPAL -INICIATIVA PARLAMENTAR -SEPARAÇÃO DE PODERES -INTERFÊRENCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.***

*1. O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.296/2009 do Município de Rio Pomba, ante fundamentos assim resumidos (folha 121): Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Interferência na organização administrativa e criação de despesas. Município. Impossibilidade. Vício. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Pública. Representação julgada procedente. 2. Na interposição deste agravo foram observados os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por procuradora de justiça, foi protocolada no prazo assinado em lei. O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento, no que restringe a iniciativa de projetos de lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica ao Chefe do Poder Executivo. A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar. 3. Ante o quadro, conheço do agravo e o desprovejo. 4. Publiquem. Brasília, 25 de junho de 2012. (Supremo Tribunal Federal; Processo: are 683581 MG; Relator(a): Min. Marco Aurélio; julgamento: 25/06/2012; publicação: dje-156 divulg 08/08/2012 public 09/08/2012)*

Dessa forma, constata-se a incompatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

**V- CONCLUSÃO:**





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

---

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 que obsta a sua normal tramitação.

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

DENISE CRISTINA GOMES      Assinado de forma digital por DENISE  
MACIEL:01008884375      CRISTINA GOMES MACIEL:01008884375  
Dados: 2022.02.19 01:32:36 -03'00'  
**DENISE CRISTINA GOMES MACIEL**  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 06856-0 CMT**