



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

**PARECER AJL/CMT Nº 63/2021.**

Teresina (PI), 16 de abril de 2021.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 70/2021

**Autoria:** Vereador Edilberto Borges

**Ementa:** “Dispõe sobre o dever do Município em assegurar assessoria jurídica gratuita para os membros da Guarda Municipal de Teresina que, pelo exercício da função, são submetidos a processos judiciais.”

## **I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre o dever do Município em assegurar assessoria jurídica gratuita para os membros da Guarda Municipal de Teresina que, pelo exercício da função, são submetidos a processos judiciais”.

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**



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

*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. (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:**



**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, 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.

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.*

### **III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

Embora o proponente possua o intuito de reconhecer a relevante função desempenhada pelos membros da guarda municipal, o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF.



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

Da análise dos autos, observa-se que a proposição pretende assegurar assistência jurídica gratuita aos Guardas Municipais, mediante requerimento do interessado, que, no exercício de suas funções ou em razão delas, se envolvam ou sejam implicados em casos que demandem tutela judicial ou extrajudicial.

Todavia, evidencia-se ofensa aos dispositivos da Constituição Federal que tratam da Defensoria Pública, do princípio federativo e separação dos poderes, das regras de repartição das competências legislativas; bem como afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e interesse público.

A Constituição Federal prevê, como direito fundamental do cidadão, que o Estado preste assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV). Ainda, a Constituição determina que esta assistência jurídica integral e gratuita seja prestada, pelo Estado, por meio de um órgão específico, qual seja, a Defensoria Pública, de acordo com o art. 134.

Com efeito, merece registro que as Defensorias Públicas possuem como tese institucional que a assistência jurídica gratuita estatal (ou seja, prestada pelo Estado, com recursos públicos) é monopólio da Defensoria Pública, isto é, só pode ser prestada por esta Instituição.

As Defensorias Públicas são órgãos constitucionalmente autônomos, gozando de autonomia funcional e administrativa. Sendo assim, qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal. (STF. Plenário. ADI 4056/MA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 7/3/2012).



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

No mesmo sentido, o STF declarou que lei estadual que estabeleça que a Defensoria Pública ficará subordinada ao Governador do Estado é inconstitucional por violar a autonomia da Instituição (art. 134, § 2º da CF/88). (STF. Plenário. ADI 3965/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 7/3/2012).

Em alinhamento ao que estabelece o art. 134, o constituinte concedeu à União e aos Estados-membros a competência para legislar sobre a assistência judiciária e as Defensorias Públicas (art. 24, XIII). Aliado a isso, ressalte-se que a Defensoria é vocacionada à defesa gratuita de direitos dos necessitados, não se podendo constituir em privilégio de servidores públicos.

De outra banda, quanto à assistência a ser oferecida por órgão de advocacia pública do Município, a inconstitucionalidade também seria manifesta, porque incompatível com a lei local (Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM) e da Lei Municipal nº 4.995 de 07 de abril 2017 - Dispõe sobre a estrutura organizacional e a competência da Procuradoria Geral do Município de Teresina e dá outras providências. Confira os dispositivos da LOM:

*DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO*

***Art. 135. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa, como advocacia geral, o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar, o que dispuser sobre sua organização, seu funcionamento, e suas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.***

***Parágrafo único. A Procuradoria Geral do Município de Teresina tem por Chefe o Procurador Geral do Município, de livre nomeação do Prefeito Municipal, dentre advogados de***



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

*notório saber jurídico e reputação ilibada, com, pelo menos, 05 (cinco) anos de prática forense.*

*Art. 136. Lei complementar disporá sobre a Procuradoria Geral do Município, disciplinando as competências e o funcionamento dos órgãos que a integram, bem como estabelecerá o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Município, observados os princípios e regras contidos nesta Lei Orgânica.*

Os dispositivos acima transcritos, refletindo a norma do art. 131 da CF, estabelecem que compete à Procuradoria Geral do município a representação judicial e extrajudicial do ente municipal. Em seu viés literal, o texto não menciona expressamente a possibilidade de defesa de agentes que atuam em nome dos órgãos públicos.

Com base nessa interpretação gramatical, existe corrente sustentando que a defesa de agentes políticos pela advocacia pública representaria uma ampliação indevida de suas atribuições. Seguindo essa linha de raciocínio, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil interpôs, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.888, ainda não examinada pela Excelsa Corte.

Sobre a temática, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se posicionou da seguinte forma:

*PROCESSUAL CIVIL — ADMINISTRATIVO — DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL CONFIGURADO — CONHECIMENTO PARCIAL DO RECURSO ESPECIAL — CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO PRIVADO PARA DEFESA DE PREFEITO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA — ATO DE IMPROBIDADE.*

*1. Merece ser conhecido o recurso especial, se devidamente configurado o dissídio jurisprudencial alegado pelo recorrente.*



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

*2. Se há para o Estado interesse em defender seus agentes políticos, quando agem como tal, cabe a defesa ao corpo de advogados do Estado, ou contratado às suas custas.*

*3. Entretanto, quando se tratar da defesa de um ato pessoal do agente político, voltado contra o órgão público, não se pode admitir que, por conta do órgão público, corram as despesas com a contratação de advogado. Seria mais que uma demasia, constituindo-se em ato imoral e arbitrário.*

*4. Agravo regimental parcialmente provido, para conhecer em parte do recurso especial. 5. Recurso especial improvido. (Agravo Regimental no Recurso Especial n. 681571/GO. Relatora. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma. Julgado em 6 jun. 2006, DJ 29 jun. 2006, p. 176).*

Extraí-se da decisão acima transcrita, o posicionamento sustentado por alguns teóricos defendendo a necessidade de se aferir a presença de finalidade pública na defesa de ato praticado por agente político. Ou seja, defesa do agente público, quando admitida, deve se harmonizar e compatibilizar com o interesse da própria entidade pública a qual pertence. *A contrario sensu*, se o agente exorbitou de suas competências institucionais ou atuou contrário aos interesses do ente federado não lhe assiste o direito de ser representado por advogado público.

Ainda sobre essa corrente favorável à defesa de agentes públicos, cumpre transcrever trecho extraído de Parecer emitido no Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 804.610, no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>1</sup>(grifos acrescidos):

*Se o ato questionado foi praticado no exercício regular das funções do cargo, o agente deve ser amparado pelo órgão a que está vinculado mediante o fornecimento de defesa técnica pela advocacia pública. De outro modo, se o ato ofende o interesse público ou o ordenamento*

---

<sup>1</sup> <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2241.pdf>



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

*jurídico, seria uma ofensa dupla que a defesa fosse realizada pela advocacia pública ou com recursos provenientes do erário. “Ninguém pode ser beneficiado pela própria torpeza”, diz velho brocardo jurídico.*

*Ademais, nesta última hipótese, na qual os atos em discussão atentam contra o interesse público, haveria nítido conflito de interesses entre a defesa do patrimônio público e a defesa da autoridade.*

*A finalidade precípua da advocacia pública é a defesa dos interesses do Estado, e não de interesses governamentais ou de autoridades. Na hipótese de conflito entre eles, não resta dúvida de que os primeiros devem prevalecer. Conforme leciona Cláudio Granzoto (2007, p. 27), “todo órgão com status constitucional deve atuar na busca do interesse público”.<sup>3</sup>*

*Por sua vez, a defesa de interesses antagônicos acabaria por neutralizar a atuação da advocacia pública e enfraquecer essa instituição. Basta imaginar, por exemplo, a hipótese de o gestor ter ignorado parecer vinculante da advocacia pública e vir a responder judicialmente por isso. Seria um absurdo jurídico que tal órgão assumisse a defesa no caso.*

*Repise-se que a advocacia pública é órgão de extração constitucional, incumbido de defender o Estado, e não mero escritório particular de advocacia de administradores públicos, embora possa defender estes quando isso for de interesse público.*

*In casu*, a proposição ora em análise não se compatibiliza com o princípio da impessoalidade e da finalidade pública pois impõe a representação judicial de agentes públicos – no caso, guardas municipais - sem quaisquer ponderações a respeito da necessidade de uma análise prévia e pormenorizada acerca do preenchimento dos requisitos quanto à natureza estritamente funcional do ato praticado e a presença de interesse público na defesa da legitimidade de tal ato.



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

Para a defesa de interesses meramente privados, desvinculados do interesse público, o agente público deve buscar o patrocínio através da advocacia privada ou, se for hipossuficiente, a assistência jurídica gratuita oferecida pelo Estado, por intermédio da Defensoria Pública, e não na advocacia pública do Município.

Resta evidente, na proposição analisada, a ofensa ao princípio da moralidade, pois alcançaria também situações nas quais os recursos seriam destinados à defesa de interesses pessoais dos agentes públicos, quando em atuação colidente com os interesses e patrimônio público.

Demais disso, considerando que o PL, de iniciativa parlamentar, dispôs sobre regime jurídico (direitos e deveres) de servidores públicos municipais, cumpre asseverar que há também violação à competência privativa do Prefeito Municipal. Logo, a proposta legal em apreço também padece de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva, conforme art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como art. 51, inciso II, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM.

Nesse sentido, anote-se (grifos acrescidos):

*A regra da iniciativa privativa do art. 61, § 1º, II, “c” da CF/88 deve ser aplicada também no âmbito municipal? SIM. Ex: a Lei Orgânica de Cambuí/MG concedeu benefícios a servidores públicos daquela municipalidade. O STF julgou a referida lei inconstitucional por ofender justamente o art. 61, § 1º, II, “c” da CF/88, a ensejar sua inconstitucionalidade formal. STF. Plenário. RE 590829/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 5/3/2015 (Info 776).<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A regra da iniciativa privativa do art. 61, § 1º, II, “c” da CF/88 deve ser aplicada também no âmbito municipal?**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/82aa4b0af34c2313a562076992e50aa3>

>. Acesso em: 16/04/2021



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

*Constitucional – Administrativo – Ação Direta de Inconstitucionalidade – Artigo 21 da Lei 14.125, de 29 de dezembro de 2005 e Decreto 48.084, de 5 de janeiro de 2007 – Inconstitucionalidade – Ocorrência. Desrespeito à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo e desvio de poder de emenda parlamentar por impertinência temática Inconstitucionalidade formal.*

*Atribuições institucionais da Advocacia Pública Princípio da simetria Representação judicial de agentes públicos em face de sua responsabilidade pessoal. Afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e ao interesse público primário. Inconstitucionalidade material. Decreto regulamentar deve ter interpretação estrita, diante da norma do artigo 84, inciso IV, da Constituição da República, sem a possibilidade de extensão dada ao Presidente da República no inciso VI. Inconstitucionalidade por arrastamento. Ação procedente” (TJSP. ADI 0252533-35.2012.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, v.u., 01-02-2017) grifei*

Por fim, impende pontuar que a proposição onera o erário sem a necessária previsão das fontes suficientes para suportar o impacto orçamentário-financeiro gerado. Neste sentido, implica em afronta aos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal n. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.



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

**IV- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **REJEIÇÃO** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade formal subjetiva que obsta sua normal tramitação.

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

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

**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**