

PARECER AJL/CMT Nº. 057/2025.

Teresina (PI), 22 de ABRIL de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 076/2025

Autor(a): Ver. Ana Fidelis

Ementa: “Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo a criar a Central Municipal de intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “*Dispõe sobre a autorização ao Poder Executivo a criar a Central Municipal de intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e dá outras providências.*”

As razões da proposta foram expostas em justificativa anexa ao projeto.

Seguindo o trâmite 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 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 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.

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 serem 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:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por sua autora, 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 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 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. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

No caso em apreço, a presente proposição legislativa possui o intuito de autorizar ***ao Poder Executivo a criar a Central Municipal de intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS.***

Embora louvável a iniciativa da nobre edil, constata-se, no presente caso, a existência de vício de inconstitucionalidade a macular o projeto de lei em análise, tendo em vista sua interferência direta em seara 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. Eis o teor do referido dispositivo, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

I – exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações; (grifo nosso)

[...]

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

Ademais, destaque-se a previsão contida no art. 51, inciso I, da LOM, segundo a qual são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta, senão vejamos:

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)

Com efeito, o projeto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da Separação dos poderes (art. 2º, 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, 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)

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

Sobre o tema, importante 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)

Desse modo, não se admite que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, destaque-se jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. 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. (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifo nosso)



No mesmo sentido, convém destacar alguns julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo - TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, respectivamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.530, de 18-3-2019, do Município de Sertãozinho, que 'Dispõe sobre a implantação do projeto 'Bueiro Inteligente', como forma de prevenção das enchentes no município'- Iniciativa parlamentar - Violação ao princípio da separação de poderes – Reserva da Administração – Ocorrência. Inexistência de vício formal. Saneamento básico. Serviço de drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das redes urbanas. Competência de o município formular, mediante lei, a respectiva política pública de saneamento básico. Inteligência dos arts. 21, XX, 23, IX e 30, V, da CF/88 e arts. 3º, I, 'b', e 9º, I, da Lei nº 11.445, de 5-1-2007. Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Saneamento básico. A atividade legislativa não se limitou a estabelecer genericamente objetivos ou diretrizes a serem adotados quanto à infraestrutura de saneamento básico, pelo contrário, elegeu como o Poder Público deve agir e a forma de desenvolver o programa de prevenção de enchentes (instalando caixa coletora dotada de sistema eletrônico de monitoramento). A lei determinou a prática de atos administrativos materiais, sem deixar margem de escolha para o administrador. Matéria atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Atividade própria da Administração Pública, amparada por critério de conveniência e oportunidade do prefeito. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Violação aos arts. 5º, 47, II, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2165810-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/10/2019; Data de Registro: 29/10/2019) (grifo nosso)

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)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. LEI
MUNICIPAL Nº 2.963/2010. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL.



É manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.963, de 14 de abril de 2010, do Município de Gravataí, que estabelece a possibilidade do agendamento telefônico de consultas a pacientes idosos e pessoas portadoras de deficiências já cadastrados nas unidades de saúde do Município de Gravataí e dá outras providências, ao dispor sobre matéria afeta a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo relacionada a organização e funcionamento da administração pública, atritando com os artigos 8º, 10, 19, 60, II, d, e 82, III e VII, todos da Constituição Estadual. Como também, padece de inconstitucionalidade material a lei indigitada ao, criando atribuições aos órgãos do Poder Executivo, acarretar aumento de despesas, sem prévia previsão orçamentária. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037579703, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 04/10/2010) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.964/2010 DO MUNICÍPIO DE PINHEIRO MACHADO. PRÉ-AGENDAMENTO DE CONSULTAS EM QUALQUER UNIDADE DE ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA -ESF. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO FORMAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.

Tanto na esfera da União (artigo 84, inciso VI, letra a, da Constituição Federal) quanto no âmbito estadual (art. 82, inc. VII, da CE) é conferida ao Chefe do Poder Executivo exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre estruturação, funcionamento e organização das Secretarias e órgãos da administração.

Assim, pelo Princípio da Simetria, forçoso reconhecer vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 3.964, de 10 de dezembro de 2010, de Pinheiro Machado, pois ao autorizar o pré-agendamento de consultas em qualquer unidade de Estratégia da Saúde da Família ESF, cria obrigações diretas para a Secretaria Municipal de Saúde, inclusive com a necessidade de contratação de pessoal para o atendimento da nova demanda. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70040438335)

Na mesma linha, vale mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS em casos tais onde tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *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)

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)

Nesse sentido, colaciona-se julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo (ADI nº 2099734-26.2019.8.26.0000. Julgamento: 24/10/2017. Relator Antonio Celso Aguilar Cortez) no caso em que fora analisado lei autorizativa para criar espaço público denominado “praça do cão”:

Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.443, de 24 de outubro de 2017, por meio da qual “Fica o Poder Executivo autorizado a criar um espaço público denominado ‘Praça do Cão’ no Município de Guarujá e dá outras providências”. Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo de instituição de normas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação procedente.

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.

À luz do exposto, deduz-se que, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

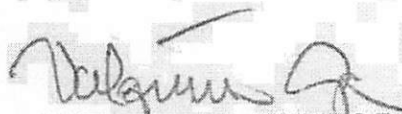
Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade da proposição legislativa em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente.



V – CONCLUSÃO:

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

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



VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT

