



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 86/2024

Autor(a): Ver. Alan Brandão

Ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade de pavimentação com piso intertravado de concreto nas vias da zona urbana do Município de Teresina (PI) e dá outras providências".

Relator: Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade de pavimentação com piso intertravado de concreto nas vias da zona urbana do Município de Teresina (PI) e dá outras providências."

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE 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.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, 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.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

Embora louvável a iniciativa do proponente, verifica-se a existência de vício de inconstitucionalidade a macular a presente proposição legislativa, tendo em vista interferir diretamente 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 a redação do mencionado dispositivo legal, *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;

[...]

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

Com efeito, o projeto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes, 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





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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. (grifo nosso)

Destarte, 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.

Logo, extrai-se da reserva de administração em sentido estrito 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 (não dando abertura para a atuação 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.

Sendo assim, constata-se que a proposição legislativa tratou de matéria eminentemente administrativa, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

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





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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:

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





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

- 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)

Cuida-se de lei de iniciativa parlamentar, que regulamenta a forma de elaboração de placas de vias, próprios e logradouros públicos, dispondo acerca da forma pela qual o Poder Executivo deverá produzi-las e conservá-las, bem como o modo pelo qual serão implantadas, o que usurpa competência exclusiva do Prefeito Municipal, tendo em vista que se trata de organização da administração. Os Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração. Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas do Poder Executivo está a função legislativa. Muito embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a competência concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo para a fixação de denominação de vias, logradouros e prédio públicos, a lei ora impugnada dispõe acerca das diretrizes a serem utilizadas pelo Poder Público para o emplacamento das vias, fixando as dimensões e elementos gráficos das placas, bem como a forma de conservação e autorização para firmar parcerias com a iniciativa privada. Nítida, pois, a ingerência do legislativo em matéria de competência exclusiva do Executivo. Destarte, patente a violação ao disposto no artigo 5º, caput, 47 e incisos II, XIV e XIX, alínea a, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal. Convalidada a liminar, JULGO PROCEDENTE a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.385, de 17 de fevereiro de 2020, do Município de Jundiá. (TJ-SP - ADI: 21951646820208260000 SP 2195164-68.2020.8.26.0000, Relator: Alex Zilenovski, Data de Julgamento: 24/03/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/03/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 8.111, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS – PAVIMENTAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS COM ASFALTO ECOLÓGICO – INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – INADMISSIBILIDADE. 1. Lei nº 8.111, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos, que dispõe sobre a pavimentação de vias com massa asfáltica produzida com borracha de pneumáticos inservíveis provenientes de reciclagem. As decisões sobre a pavimentação de vias públicas dizem respeito ao planejamento, organização, direção e execução de gestão administrativa, sendo vedado ao Poder Legislativo retirar do Administrador o juízo de conveniência e oportunidade sobre a melhor forma de proceder. Precedentes. 2. Asfalto ecológico que é mais caro que o asfalto tradicional. Necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Inconstitucionalidade. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083099- 28.2023.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2023; Data de Registro: 10/08/2023)

Projeto de lei regulamenta atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão e de escolha política para a satisfação das necessidades coletivas. Ademais, as decisões sobre a pavimentação de vias públicas dizem respeito ao planejamento, organização, direção e execução de gestão administrativa, sendo vedado ao Poder Legislativo retirar do Administrador o juízo de conveniência e oportunidade sobre a melhor forma de proceder.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 25 de junho de 2024.





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

[Handwritten signature]
Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator

Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

[Handwritten signature]
Ver. EVANDRO HIDD
Vice-Presidente

Ver. DEOLINDO MOURA
Membro

[Handwritten signature]
Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro

