COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: *Projeto de Lei Ordinária n° 93/2023*
Autor: *Ver. Edilberto - Dudu*
Ementa: *"Dispõe sobre a criação de Bibliotecas Digitais no Município de Teresina, e dá outras providências."*
Relator: *Ver. Venâncio Cardoso*
Conclusão: *parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei*

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Dudu apresentou projeto de lei ordinária com a ementa seguinte: "Dispõe sobre a criação de Bibliotecas Digitais no Município de Teresina, 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.

Identificador: 32003200390031003300340054003200410 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

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

A proposição legislativa em comento prevê a criação de Bibliotecas Digitais no Município de Teresina. Contudo, da leitura do art. 1° da proposição legal constata-se o seu caráter autorizativo, bem como se observa que, na verdade, a proposta legal estabelece providências concretas a serem implementadas pelo Poder Público.

Sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros, *in verbis*:

> ***Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta a separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa"*** *(Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262)*

No mesmo sentido, o Parecer nº 903/2015 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, elaborado em resposta à consulta (RCE 69/2015) realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), concluiu o seguinte sobre proposições de natureza autorizativa:

> *Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:*

Identificador: 320032003900[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

1. ***devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;***

1. ***devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;***

1. *em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra. (grifo nosso)*

Ademais, o presente projeto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido 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 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.*

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

Identificador: 32003200390031000300A0054003200410 Conferência em http://www.spfonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

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***

Identificador: 32003200390031000300340054003200410 Conferência em http://www.spionline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> ***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, transgride 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.*

A corroborar o exposto, colaciona-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 117897920128260000 do Tribunal de Justiça de São Paulo declarando a inconstitucionalidade de Lei municipal de origem parlamentar por versar sobre medidas tipicamente administrativas:

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCÍONALIDADE - LEI Nº 4.461/11, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE INSTITUI PROGRAMA DE ACESSO DE DEFICIENTES VISUAIS A LIVROS RELIGIOSOS EM BRAILLE OU ÁUDIO NAS BIBLIOTECAS MUNICIPAIS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REALIZAÇÃO DE DESPESAS - PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5o, 25, 47, II E XIV, E 144,DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - AÇÃO PROCEDENTE.***
>
> *1. As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo,referem-se a programa governamental de serviços públicos e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A condução das políticas públicas e o exame da conveniência e necessidade de medidas como a da lei em comento - instituição de programa específico de acesso de deficientes visuais a livros religiosos - são prerrogativas exclusivas do Prefeito do Município.*
>
> *2. Não se verifica interesse local que permitisse ao Município legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiências, pois não há qualquer peculiaridade no âmbito municipal.*
>
> *3. Ação procedente.:^*

Nessa trilha, é oportuno ainda compilar este outro julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado (ADI 313101020128260000 SP. Julgamento: 01.08.2012. Relator: Artur Marques):

Identificador: 32003200390031003300340054003200410 Conferência em http://www.spionline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.020/10, DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DE ESPAÇO PÚBLICO - COMPLEXO JOSÉ GERALDO DE FRANCO ORTIZ-LA VAPÉS - PROGRAMA CONSISTENTE EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS- PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIAS DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5o,24, § 2% 1, 25, 47, II, 144 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PA ULO - AÇÃO PROCEDENTE./.

As disposições da norma, nada obstante originada de projeto do Legislativo,referem-se a ações governamentais e tratam de medidas tipicamente administrativas, cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo em razão da natureza da matéria versada. A norma nem mesmo ostenta caráter geral e abstrato e invade as competências do Poder Executivo para elencar,uma a uma, providências concretas as quais aquele deveria observar,estipulando obrigações do Prefeito de prestar os serviços e de realizar as obras públicas que discrimina.2. Ação procedente.

Portanto, 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.

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 18 de abril de 2023.

Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator

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

Identificador: 320032003900310033003A005400520041 00 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Ver. EVANDRO HIDD
Vice Presidente

Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro

Identificador: 3200320039003100330003A005400520041 00 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.