



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: *Projeto de Lei Ordinária nº. 113/2022*

Autor(a): *Ver. Leonardo Eulálio*

Ementa: *"Dispõe sobre a realização do "Teste do Olhinho" nas Unidades Básicas de Saúde do Município de Teresina e dá outras providências".*

Relator: *Ver. Bruno Vilarinho*

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

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o projeto de lei em comento possui a seguinte ementa: *"Dispõe sobre a realização do "Teste do Olhinho" nas Unidades Básicas de Saúde do Município de Teresina e dá outras providências".*

Em justificativa escrita, o nobre parlamentar aduziu as razões para a apresentação da proposta.

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.

Verifica-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 seja louvável a iniciativa do insigne Vereador no sentido de determinar a realização do “Teste do Olhinho” nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) do Município de Teresina, o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, consoante será explanado a seguir.

Inicialmente, cumpre verificar se a proposição em análise não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Na hipótese dos autos, o projeto em tela, ao dispor sobre a realização do referido teste por médicos especializados das UBS (órgãos municipais), terminou interferindo no funcionamento da administração municipal, conferindo novas atribuições aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, além de representar ingerência indevida nas atribuições dos servidores do ente, matérias reservadas ao Poder Executivo.

Desse modo, evidencia-se que a proposição acaba versando sobre organização administrativa e atribuições da administração pública municipal, matérias que são da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso III, alínea “b”, e art. 102, incisos V e 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. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

[...]

III - estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo. (grifo nosso)

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

[...]

V – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (grifo nosso)

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)

In casu, a proposição em testilha acaba versando sobre atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88.

Com efeito, ao versar o projeto 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 interferência na atividade tipicamente administrativa.

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

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF no sentido de que os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, motivo pelo qual a elaboração de norma que de alguma forma determina a reorganização e as atribuições de órgãos públicos pertencentes à estrutura administrativa do Município e do Estado, está reservada ao Chefe do Poder Executivo local (ADI n. 3.564/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe: 13/08/2014 e RE n. 505.476 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 06.09.2012). Nesse sentido, vejamos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. **Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)*

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

- Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados.

- A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo.

- O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).

- Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Tratando da temática em comento, destaque-se também os seguintes julgados proferidos pelos tribunais pátrios, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ubatuba - Lei Municipal nº 3.480, de 14 de fevereiro de 2012 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (teste do olhinho) por maternidades e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba") - Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigos 5a e 144, da CE) - Violação ao artigo 25 da CE - Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0063123-55.2012.8.26.0000; Relator (a): De Sunti Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/09/2012; Data de Registro: 28/09/2012) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO. LEI Nº 3.320/2013. REALIZAÇÃO DE EXAMES MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS NOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ATRIBUIÇÕES E NA ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 66, INCISO III, ALÍNEAS "C" E "F" E ART. 90, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A iniciativa de leis que tratam de questões atinentes à organização administrativa, notadamente acerca das atribuições e estruturação da Secretaria Municipal de Saúde, é privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 66, inciso III, alíneas "c" e "f" c/c art. 90, inciso XIV, da Constituição Estadual - normas que se aplicam aos entes municipais em decorrência do princípio da simetria

2. Padece de vício formal de inconstitucionalidade a Lei nº 3.320/13, do Município de Pedro Leopoldo, que, ao impor ao Poder Executivo a realização de exames médicos e odontológicos nos alunos da rede pública de ensino, trata de matéria afeta à organização administrativa, usurpando a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.086709-6/000, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, Órgão Especial, julgamento em 26/02/2014, publicação da súmula em 14/03/2014) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 7º DA LEI Nº 6.477, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE LAGOA VERMELHA, QUE DETERMINA QUE COMPETE AO EXECUTIVO



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

DISPONIBILIZAR EM TODA A REDE DE SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO ASSISTÊNCIA TERAPÊUTICA E MEDICAMENTOS ANTITABAGISMO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. O art. 7º da Lei nº 6.477, do Município de Lagoa Vermelha, ao determinar ao Poder Executivo que disponibilize, em toda a rede de saúde pública do Município, assistência terapêutica e medicamentos antitabagismo aos fumantes que queiram parar de fumar, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. Para dar atendimento ao estabelecido no dispositivo impugnado, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041927435, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que institui "o serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos, e dá outras providências" – Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de "celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei" (art. 5º) – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

– Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada procedente. (Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP; Direta de Inconstitucionalidade 2214030-95.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/02/2019; Data de Registro: 15/02/2019) (grifo nosso)

Ademais, ressalte-se que a determinação de prazo para que o Poder Executivo regulamente determinado preceito legal representa uma indevida interferência do Poder Legislativo no juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo Chefe do Poder Executivo, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88). Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.

1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.

2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.

3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (STF; ADI 4728, Relator(a): Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021) (grifo nosso)

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do caput do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas. (STF; ADI 3.394, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.) (grifo nosso)

Dessarte, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo.

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 07 de junho de 2022.


Ver. BRUNO VILARINHO
Relator

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


Ver. EDILBERTO BORGES – DUDU
Presidente


Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Vice-Presidente