



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 114/2019

Autor: Ver. Gustavo Gaioso

Ementa: “Dispõe sobre incluir o exame psicológico, bem como o devido acompanhamento profissional especializado, aos alunos da rede municipal de ensino no início de cada semestre”.

Conclusão: Parecer contrário

Relator: Vereador Levino de Jesus

I – RELATÓRIO

De autoria do Vereador Gustavo Gaioso, o presente Projeto de Lei “Dispõe sobre incluir o exame psicológico, bem como o devido acompanhamento profissional especializado, aos alunos da rede municipal de ensino no início de cada semestre”.

Em justificativa escrita, o parlamentar afirmou que a proposição legislativa pretende assegurar assistência psicológica aos educandos da Rede Pública Municipal de Educação, de modo a minimizar acontecimentos ocorridos com frequências em escolas e sanar desajustes de ordem emocional e social que interferem no processo de aprendizagem.

É, em síntese, o relatório.

II – 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.

Nota-se ainda que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ademais, percebe-se que 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.

III – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposição legislativa em enfoque prevê a avaliação psicológica em alunos da Rede municipal de Educação, bem como determina que a assistência seja prestada por equipe multidisciplinar composta por psicólogos e assistentes sociais, além de determinar que as Secretarias Municipais de Educação e Saúde elaborem calendário para aplicação dessa avaliação.

Em que pese a louvável intenção do insigne Vereador, insta ressaltar que o projeto em comento encontra-se verticalmente incompatível com nossa sistemática constitucional, conforme os motivos a seguir detalhados.

No caso em apreço, verifica-se que a proposição legislativa encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista que, conforme constatado em diversos dispositivos, trata de matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, representando, assim, afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88.

Nesse sentido, o projeto em referência representa uma ingerência na competência do Poder Executivo, haja vista que trata de atos concretos de gestão administrativa concernentes à organização e funcionamento da administração municipal, bem como cria novas atribuições à Secretaria Municipal de Educação (órgão do poder público municipal).

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 71, incisos I e V, e art. 51, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado: (grifo nosso)

(...)

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei: (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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)

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)

Ressalte-se, assim, que a proposição legislativa trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, não podendo o Legislativo adentrar na denominada “reserva de administração” fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

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.

Logo, 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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

Nessa linha de intelecção, 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*:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal;** criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ed: Malheiros. Cap. XI 1.2. 2013. 17ª ed. p. 631.) (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.

Portanto, constata-se a incompatibilidade do presente projeto de lei ordinária com o ordenamento jurídico vigente.

Por essas razões, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por não vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 23 de abril de 2019.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ver. LEVINO DE JESUS
Relator

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

Ver. EDSON MELO
Presidente

Ver. GRAÇA AMORIM
Vice Presidente

Ver. DEOLINDO MOURA
Membro