



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL**

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 118/2020

Autor: Ver. Cida Santiago

Ementa: INSTITUI A SEMANA MUNICIPAL DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES COM CRIANÇAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Relator: Deolindo Moura

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente Projeto de Lei

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora Cida Santiago, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “INSTITUI A SEMANA MUNICIPAL DA PREVENÇÃO DE ACIDENTES COM CRIANÇAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa por escrito, 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, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

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

Primeiramente, é oportuno asseverar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 permitiu que todos os entes federativos legislassem sobre educação, conforme se depreende dos dispositivos dispostos a seguir:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Depreende-se que a competência municipal sobre educação é suplementar. Sobre essa temática, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, bem como a Lei Orgânica do Município também versam sobre essa competência ao estabelecer o seguinte:

LEI FEDERAL Nº 9.394/1996:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO:

Art. 13. Ao Município compete em comum com o Estado e a União:

[...]

IV - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

[...]

d) aos meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Nesse sentido, a edição dos parâmetros curriculares nacionais ou as diretrizes curriculares, é da competência do Conselho Nacional de Educação, com homologação



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

pelo Ministro da Educação, sendo veiculada por resolução. Considerando esse aspecto, a Resolução nº 04 do Ministério da Educação, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica esclarece que a educação escolar deve relacionar-se com as práticas sociais, considerando como preocupação primordial o educando em todos os aspectos, podendo ser acrescido conteúdos complementares na grade curricular das escolas em observância às peculiaridades do meio e das necessidades dos estudantes, segundo se infere das regras elencadas abaixo:

Art. 4º As bases que dão sustentação ao projeto nacional de educação responsabilizam o poder público, a família, a sociedade e a escola pela garantia a todos os educandos de um ensino ministrado de acordo com os princípios de:

[...]

XI - vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Art. 6º Na Educação Básica é necessário considerar as dimensões do educar e do cuidar, em sua inseparabilidade, buscando recuperar, para a função social desse nível de educação, a sua centralidade, que é o educando, pessoa em formação na essência humana.

Art. 13.

[...]

§3º A organização do percurso formativo, aberto e contextualizado, deve ser construída em função das peculiaridades do meio e das características, interesses e necessidades dos estudantes, incluindo não só os componentes curriculares contrais obrigatórios, previstos na legislação e nas normas educacionais, mas outros, também, de modo flexível e variável, conforme cada projeto escolar.

A par disso, cumpre destacar que a presente iniciativa representa uma política pública a ser implementada pelo Município. Logo, constata-se que a proposta legal em apreço mostra-se louvável, uma vez que, em consonância com os ditames



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

constitucionais e legais fixando diretrizes a serem observadas para a implantação dessa medida.

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para dispor sobre a proposta. Com efeito, tem-se o disposto no art. 102, inciso 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. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

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)

Nessa linha de intelecção, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra “A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio”, Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange *a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a*



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar. Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira *conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares.*

Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.*

Assim, a atuação legislativa na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrita à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.).

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou que:

(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.

No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim se manifestou:

'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder.

Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico coma ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória.

Dessa forma, as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração. In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)

Logo, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

No caso em comento, o referido projeto não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, estabelece apenas objetivos a serem atingidos e critérios que deverão ser observados pelo Município na implantação dessa medida, cabendo, assim, ao Executivo regulamentá-lo para que a proposição produza efeitos.

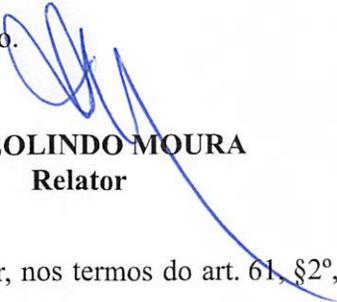
Noutro giro, admite-se ainda como argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar o § 1º do art. 5º da CRFB, o qual determina que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, aí inclusos os direitos sociais (educação), têm aplicação imediata. Sob esse raciocínio, não é forçoso concluir que o legislador tem o dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa em comento não encontra amparo no ordenamento jurídico.

É o parecer, salvo melhor juízo.


Ver. DEOLINDO MOURA
Relator

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


Ver. GRAÇA AMORIM
Membro

Ver . EDSON MELO
Membro

Ver . LEVINO DE JESUS
Membro



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Sendo assim, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, opina FAVORAVELMENTE pela tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei ora examinado.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 07 de julho de 2020.