



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

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

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 125/2020

**Autor:** Ver. Neto do Angelim

**Ementa:** “Dispõe em caráter excepcional sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos municipais, no âmbito do Município de Teresina-PI e dá outras providências”

**Relator:** Ver. Graça Amorim

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

**I – RELATÓRIO:**

O insigne vereador acima especificado apresentou o projeto de lei em epígrafe, assim ementado: “Dispõe em caráter excepcional sobre a suspensão do cumprimento de obrigações financeiras referentes a empréstimos consignados contraídos por servidores públicos municipais, no âmbito do Município de Teresina-PI e dá outras providências”.

Justificativa anexada.

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.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

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

A proposição legislativa em epígrafe objetiva suspender, em caráter excepcional, a cobrança de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos municipais junto às instituições financeiras, de modo que as parcelas em aberto sejam acrescidas ao final do contrato de empréstimo sem a incidência de juros ou multas.

Em que pese a louvável intenção do insigne vereador, ressalte-se que o presente projeto de lei, ao interferir em relações contratuais, padece de inconstitucionalidade formal orgânica, tendo em vista competir à União legislar privativamente sobre direito civil, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifo nosso)*

No que tange à inconstitucionalidade formal orgânica, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

*A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato (...). De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27). (grifo nosso).*

Como se sabe, a CRFB/88 repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.103). (grifo nosso)

Desse modo, a interferência municipal em assunto que não lhe é afeito, ao se imiscuir em questões atinentes às relações contratuais firmadas entre o servidor público municipal e instituições financeiras, incorre em vício de inconstitucionalidade que obsta sua tramitação.

Nesse sentido, destaque-se o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal – STF ao tratar da temática em destaque:

**CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 3.594/2005, DO DISTRITO FEDERAL. DISPENSA DO PAGAMENTO DE JUROS E MULTAS DE TRIBUTOS E TÍTULOS OBRIGACIONAIS VENCIDOS NO PERÍODO DE PARALISAÇÃO POR GREVE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL.**

1. *As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.*

2. *A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).*

3. *A lei distrital sob análise atinge todos os devedores e tem por objeto obrigações originadas por meio dos títulos que especifica; sendo, conseqüentemente, norma de Direito Civil, previsto como de competência privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Precedentes nesse sentido.*

4. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, por vício formal. (ADI 3605, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2017, Acórdão Eletrônico DJe-207 Divulg. 12-09-2017 Public. 13-09-2017) (grifo nosso)*

**CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII).*

*1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.*

*2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).*

*3. A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF). Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.*

*4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco. (ADI 3207, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, Acórdão Eletrônico DJe-080 Divulg. 24-04-2018 Public. 25-04-2018)*

*CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I).*

*1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.*

*2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).*

*3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF).*

*4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.*

*5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal (ADI 4228, Relator(a): Alexandre de Moraes, , Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, Acórdão Eletrônico DJe-163 Divulg. 10-08-2018 Public. 13-08-2018)*

Destarte, verifica-se que o legislador municipal se aventurou em trilha reservada ao ente federal, imiscuindo-se na prerrogativa da União de legislar sobre direito civil, conforme as considerações da Suprema Corte.

Ademais, ressalte-se que a proposição legislativa em enfoque, ao criar obrigação de não fazer a órgãos municipais, no sentido de se absterem de realizar o bloqueio das parcelas dos empréstimos consignados contraídos pelos servidores públicos municipais junto às instituições financeiras, incorreu em vício de iniciativa.

*In casu*, resta evidente que o projeto de lei em comento, ao estabelecer as supracitadas obrigações a serem desenvolvidas por servidores e órgãos municipais, trata de 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 CRFB/88.

Da análise do teor da proposição, sobreleva destacar que o projeto versa sobre organização administrativa e atribuições da administração pública municipal, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nesse sentido, 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)*

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

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

A fim de ilustrar essa percepção, importante colacionar os julgados seguintes que retratam o posicionamento esboçado acima, *in verbis*:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 2.070/2015, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da expedição de receitas médicas digitadas em computador". Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2056694-96.2016.8.26.0000; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/08/2016; Data de Registro: 19/08/2016)*

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTICIONALIDADE - 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.*

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*- 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)*

**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)*

Ressalte-se, a título de reforço de argumentação, que esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12





## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se:

*Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. (ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.) (grifo nosso).*

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”.**

*6. Nesse mesmo sentido, vejam-se os seguintes precedentes: RE 396.970-AgR, da relatoria do ministro Eros Grau, AIs 769.012, da relatoria do ministro Celso de Mello, 778.815, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, ADIs 2.646, da relatoria do ministro Maurício Corrêa e 3.751, da relatoria do ministro Gilmar Mendes. Isso posto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 27 de outubro de 2011”. (RE nº 573.688/RJ, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 22/11/11) (grifo nosso).*

*Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado. (CF, art. 61, § 1º, II, e). (ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.) (grifo nosso).*

Por todo o exposto, tendo em vista a configuração de inconstitucionalidade no projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

#### IV – CONCLUSÃO:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

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 03 de agosto de 2020.



**Ver. GRACA AMORIM**  
**Relatora**

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

**Ver. EDSON MELO**  
**Presidente**



**Ver. ALUISIO SAMPAIO**  
**Membro**



**Ver. LEVINO DE JESUS**  
**Membro**

**VOTO FAVORÁVEL**

O Ver. Deolindo Moura votou favoravelmente à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.



**Ver. DEOLINDO MOURA**  
**Membro**

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12