

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 15/2026

Autor: Ver. Ana Fidelis

Ementa: "Institui o Programa "Ilumina Bairro" para ampliação e modernização de vias e logradouros com maior incidência de violência e acidentes no Município de Teresina, e dá outras providências".

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

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

I – RELATÓRIO:

A insigne Vereadora apresentou Projeto de Lei que "Institui o Programa "Ilumina Bairro" para ampliação e modernização de vias e logradouros com maior incidência de violência e acidentes no Município de Teresina, 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 pelo(a) autor(a), 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(a) autor(a) 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.

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

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que pretende instituir programa municipal de ampliação e modernização de iluminação pública nas vias e logradouros municipais de Teresina.

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e a Lei Orgânica do Município – LOM estabelecem, respectivamente, no art. 30, incisos I e II, e no art. 12, inciso I, e art. 20, inciso I, alínea “p”, o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

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:

p) a políticas públicas do Município;

Destarte, constata-se que a proposta legal em apreço mostra-se louvável, uma vez que, em consonância com os ditames constitucionais e legais, orienta o Chefe do Poder Executivo, fixando objetivos a serem observados para a implantação da Política *in casu*.

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para dispor sobre criação de política pública.

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, incisos I e 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:

I - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações;

[...]

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

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 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.
(grifo nosso)



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).

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.

Dessas explanações, vê-se, portanto, que o projeto em testilha não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, tampouco inova as atribuições dos



servidores públicos; cria, tão somente, diretrizes a serem seguidas pelo Município, reservando ao Poder Executivo, através de seu órgão competente, a regulamentação das ações a serem desenvolvidas.

Verifica-se, portanto, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo. Nesse sentido, confira os seguintes precedentes (grifos acrescentados):

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. **A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).** 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)*



Em complemento, colacionam-se julgados dos Tribunais de Justiça que, ao analisar ADIs, declaram a constitucionalidade de Lei municipal de origem parlamentar que instituem programas municipais:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 3º, 4º, 5º E 8º DA LEI MUNICIPAL Nº 3.113/2021 . IBIPORÃ. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA. ATENDIMENTO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E AUTISMO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA . PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ATO NORMATIVO QUE NÃO TRATA DE ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS OU REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART . 61, § 1º, II, CF. TEMA 917, DO STF. PRECEDENTES. LEI QUE BUSCA GARANTIR DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA . ESPECIAL PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO, NO CASO, AO DISPOSTO NO ART. 113, ADCT. AMPLA DISCRICIONARIEDADE PARA A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO . AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALEGADA VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NORMA QUE NÃO CONFIGURA PARÂMETRO PARA CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES . PEDIDO IMPROCEDENTE. a) O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878911, com repercussão geral (Tema 917), estabeleceu que “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)”.b) A legislação municipal ora analisada prevê a implantação de um programa para a concretização dos direitos fundamentais à saúde, vida e dignidade de crianças, adolescentes e pessoas com deficiência . E, embora acabe por criar despesas ao Poder Executivo, não o faz em violação ao disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, porquanto não altera a estrutura e atribuição de órgãos da Administração, nem modifica o regime jurídico dos servidores.c) “(...) a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição” (STF. ARE 878911 RG, Relator (a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016).d) A vida e a dignidade das pessoas com deficiência são especialmente protegidas pela Constituição Federal, pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que tem status de emenda constitucional, e pela Lei nº 13.146/2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência ou Lei Brasileira da Inclusão (LBI). e) Diante da ampla discricionariedade do Poder Executivo na execução do programa, não se verifica violação ao disposto no art. 113, do ADCT.f) A ação direta de inconstitucionalidade não é o instrumento adequado para sanar eventuais ilegalidades do ato



*normativo por contrariedade à legislação infraconstitucional, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante entendimento deste Colegiado. (TJ-PR 00756073220228160000 * Não definida, Relator.: Rogério Luis Nielsen Kanayama, Data de Julgamento: 21/06/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/06/2023)*

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, do Município de Marília que "institui o Programa 'Saúde Mental' nas escolas da rede pública municipal". 1. Ato normativo de origem parlamentar - Norma abstrata e genérica que institui política pública direcionada à proteção da saúde mental no ambiente escolar - Ausência de vício de iniciativa - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente - Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878 .911/RJ) - Imposição de encargo ao Poder Público com a finalidade de conferir maior efetividade a direito social previsto na Constituição não configura violação ao texto constitucional - Câmara Municipal que atuou no exercício legítimo de sua competência, regulando assunto de interesse local - Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal. 2. Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula tema relacionado à reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada . 3. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexistência de afronta ao artigo 113 do ADCT - Diploma normativo hostilizado que não impõe renúncia de receita, tampouco podendo ser considerado como despesa obrigatória - Precedente - Ação improcedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2306096-21.2023 .8.26.0000 São Paulo, Relator.: Vianna Cotrim, Data de Julgamento: 10/04/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/04/2024)

Dessa forma, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo com política pública voltada à segurança e melhor qualidade de vida da população no uso das vias e logradouros públicos.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** 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 Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em
10 de fevereiro de 2026.



Ver. VENANCIO CARDOSO
Relator

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



Ver. BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente



Ver. FERNANDO LIMA
Membro



Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro



Ver. ZÉ FILHO
Membro

