



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT N° 166/2022

Teresina (PI), 13 de setembro de 2022.

Assunto: Projeto de Lei n° 181/2022

Autor (a): Ver. Venâncio Cardoso

Ementa: Institui no Município de Teresina o Programa Pequenos Atletas, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO

O Vereador *Venâncio Cardoso* apresentou projeto de lei com a seguinte ementa:
“*Institui no Município de Teresina o Programa Pequenos Atletas, e dá outras providências.*”.

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

É, em síntese, o relatório.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões.
(Texto alterado pela Resolução Normativa n° 101/2016, publicada no DOM n° 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – 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, a existência de 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, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Embora louvável a iniciativa da nobre edil, verifica-se, no presente caso, que existe vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em apreço, tendo em vista que o projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração.

Observa-se, dessa maneira, que a proposta não encontra respaldo na Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, uma vez que, segundo o art. 71, incisos I e V, compete privativamente ao Chefe do Executivo exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Com efeito, a par de pretender autorizar o Poder Executivo, a proposição tratou de matéria eminentemente administrativa, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Infere-se que o projeto em testilha apresenta nítido caráter de “lei autorizativa”. Sobre essa temática, confira a lição de Sérgio Rezende de Barros:

Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dilates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuida pela Constituição. Note-se: a afronta a separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais leis. Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa" (Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262) (grifo nosso)

A apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar possível vício de iniciativa, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da CRFB/88, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.

Saliente-se que, no julgamento da ADI nº 179, que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, foi declarada a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que pretendia limitar conteúdos e fixar prazos para a adoção de medidas administrativas pelo Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, pelo o que a norma continha de violação ao princípio da separação de Poderes e à prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo, que decorre da exegese do art. 84, inciso II, da CRFB/88. Eis a ementa do julgado mencionado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.(...) 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

*procedente. ADI 179 / RS - RIO GRANDE DO SUL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI
Julgamento: 19/02/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno (grifo nosso)*

No mesmo sentido a decisão do supremo Tribunal Federal:

01/08/2018 PLENÁRIO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.724 AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO
AMAPÁ PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPA

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº
1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE
CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS
SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO
EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU,
NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO
ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE
“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES
AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO
DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA
AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES –
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA
CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES –



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA
INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE .

Na mesma linha, vale mencionar o entendimento esboçado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS em casos tais onde tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, *in verbis*:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate) (grifo nosso)

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (TJ/RS, ADIN n°593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)

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

Da explanação acima, evidencia-se que a presente proposição viola princípios e regras primordiais do Estado Democrático de Direito, que dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes e seus principais corolários constitucionais: a reserva de iniciativa legislativa e a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

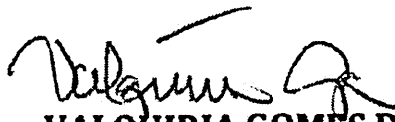
À luz do exposto, deduz-se que, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão da ilustre proponente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT