



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

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

**PARECER**

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária nº 182/2022

**Autor(a):** Ver. Venâncio Cardoso

**Ementa:** “Dispõe sobre a criação de um Programa de referência e atendimento especializado às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e pessoas com Síndrome de Down, e dá outras providências”.

**Relator:** Ver. Enzo Samuel

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

**I – RELATÓRIO:**

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei cuja ementa é a seguinte: “Dispõe sobre a criação de um Programa de referência e atendimento especializado às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e pessoas com Síndrome de Down, 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 por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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:**

No caso em apreço, o projeto de lei objetiva autorizar o Poder Público Municipal a criar o Programa de Referência da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e da Pessoa com Síndrome de *Down*.

Embora louvável a iniciativa do nobre edil, constata-se, no presente caso, a existência de vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em análise, tendo em vista a interferência direta do projeto de lei 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.

*In casu*, o projeto termina veiculando 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 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Com efeito, ao versar o projeto sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da Separação das Funções, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.



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

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.

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 do ilustre proponente.

**IV – CONCLUSÃO:**

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 20 de setembro de 2022.

**Ver. ENZO SAMUEL**  
**Relator**

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



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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*:

*REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI NO 5.568/2018 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE DISPÕE SOBRE A CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SOCIEDADE EMPRESÁRIA PARA A OPERAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS NA CIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - AUSÊNCIA DE DELIMITAÇÃO DOS REQUISITOS À CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.*

*A lei municipal em foco autoriza a contratação “urgente e emergencial” de sociedade para a “operação do sistema de estacionamento de veículos nas vias urbanas do Município de Volta Redonda, até a conclusão do procedimento licitatório previsto no artigo 13 da Lei Municipal nº 5.443, de 02 de janeiro de 2018”. Cuida-se, porém, de norma meramente autorizativa, o que já é suficiente ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade. Demais, a matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Executivo, de modo que a lei municipal acarreta verdadeira usurpação de competência. Por fim, ainda que fosse possível superar os óbices elencados, também não foram observados os requisitos exigidos pelo Supremo Tribunal Federal para a regulamentação de contratações temporárias (Tema nº 612). Precedentes deste Tribunal de Justiça. Procedência da representação. (TJ-RJ – ADI: 00141277420198190000, Relator: Des(a). Maria Augusta Vaz Monteiro de Figueiredo, Data de Julgamento: 26/08/2019, OE – Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial). (grifo nosso)*

*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 nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00). (grifo nosso)*



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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, tendo em vista que a norma continha violação ao princípio da separação dos 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 que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (ADI 179/RS - RIO GRANDE DO SUL; Relator(a): Min. Dias Toffoli; Julgamento: 19/02/2014; Órgão Julgador: Tribunal Pleno) (grifo nosso)*

Na mesma linha, vale mencionar os entendimentos esboçados pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP e Tribunal de Justiça



## ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Logo, 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, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Com efeito, a par de pretender autorizar o Poder Executivo a implantar o programa em referência, 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 dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída 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 desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscreever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa" (BARROS. Sérgio Rezende de. Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262). (grifo nosso)*



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

**Ver. EDILBERTO BORGES - DUDU**  
**Presidente**

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