



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 206/2023

Autor(a): Ver. Dr. Leonardo Eulálio

Ementa: "Institui o Programa primeira infância Melhor — PPIM, no município de Teresina e dá outras providências".

Relator: Ver. Bruno Vilarinho

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

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "Institui o Programa primeira infância Melhor — PPIM, no município de Teresina e dá outras providências".

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

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.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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

O projeto de lei em comento objetiva autorizar o Poder Executivo Municipal a instituir, no âmbito do município de Teresina, o Programa Primeira Infância Melhor – PPIM, a ser implantado e operacionalizado com a Fundação Municipal de Saúde – FMS.

De acordo com as disposições contidas na presente proposição legislativa, deverá ser criado um Comitê Gestor do PPIM, constituído por titulares das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, tendo como atribuição a coordenação político-institucional do referido programa.

Ademais, a proposta prevê a criação de um Grupo Técnico Municipal – GTM, bem como a metodologia a ser desenvolvida pelo programa municipal em enfoque.

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

Nesse sentido, destaque-se o disposto no art. 75, §2º, inciso III, alínea “b”, e art. 102, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, da LOM, respectivamente:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

III - estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo. (grifo nosso)

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (grifo nosso)

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)

In casu, verifica-se que o projeto em referência, ao versar sobre organização e funcionamento da administração municipal e conferir novas atribuições a órgãos públicos, 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 a proposição 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.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo (PIÇARRA, Nuno. A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353). (grifo nosso)

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.

Neste ponto, importa consignar que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, § 1º, CRFB/88, o qual estabelece o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, sendo referidas matérias iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - 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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

por normas de repetição obrigatória pelos entes federados.

- 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 ultrapassou 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) (grifo nosso)

Lei alagons 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR. ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. (ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P. DJE de 25-6-2010.) (grifo nosso)

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versam sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. (ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P. DJ de 30-11-2007.) (grifo nosso)

Depreende-se, desse modo, que a proposição legislativa trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, não podendo o



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Legislativo adentrar na denominada “reserva de administração” fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

Sobre o tema, importante transcrever as considerações desenvolvidas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Ed: Malheiros. Cap. XI 1.2. 2013. 17ª ed. p. 631.) (grifo nosso)*

Ademais, observa-se que o projeto em testilha apresenta nítido caráter de “lei autorizativa”.

Quanto ao tema, destaque-se que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, a contornar possível vício de iniciativa, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

uma determinada ação. Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a 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.

Nesse sentido, destaque-se o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS, *in verbis*:

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)

Por fim, ressalte-se a existência de Lei Municipal versando sobre o presente tema. Trata-se da Lei nº. 5.919, de 29 de maio de 2023, a qual “Dispõe sobre a aprovação do II Plano Municipal pela Primeira Infância de Teresina (Piauí), para o decênio 2022-2032, e dá outras providências”.

Dessarte, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo.

Portanto, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

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 08 de agosto de 2023.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA


Ver. BRUNO VILARINHO
Relator

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


Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Presidente


Ver. EVANDRO HIDD
Vice-Presidente


Ver. ALUISIO SAMPAIO
Membro