



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 35/2019.

Teresina (PI), 22 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 25/2019

Autor: Vereador Deolindo Moura

Ementa: “Dispõe sobre a realização de seminário antidrogas no início do ano letivo nas escolas do município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

O insigne Vereador Deolindo Moura apresentou Projeto de Lei que “Dispõe sobre a realização de seminário antidrogas no início do ano letivo nas escolas do município de Teresina, e dá outras providências”.

Na justificativa o nobre parlamentar discorre sobre os efeitos nocivos do uso de entorpecentes, aduzindo a necessidade de promoção de medidas informativas para conscientizar os estudantes sobre as consequências deletérias.

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

É, em síntese, o relatório.

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.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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

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.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificção 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, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Primeiramente, é oportuno asseverar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 permitiu que todos os entes federativos legislassem sobre educação, conforme se depreende dos dispositivos dispostos a seguir:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Depreende-se que a competência municipal sobre educação é suplementar. Sobre essa temática, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, bem como a Lei Orgânica do Município também versam sobre essa competência ao estabelecer o seguinte:

LEI FEDERAL Nº 9.394/1996:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO:

Art. 13. Ao Município compete em comum com o Estado e a União:

[...]

IV - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:

[...]

d) aos meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Nesse sentido, a edição dos parâmetros curriculares nacionais ou as diretrizes curriculares, é da competência do Conselho Nacional de Educação, com homologação pelo Ministro da Educação, sendo veiculada por resolução. Considerando esse aspecto, a Resolução nº 04 do Ministério da Educação, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica esclarece que a educação escolar deve relacionar-se com as práticas sociais, considerando como preocupação primordial o educando em todos os aspectos, podendo ser acrescido conteúdos complementares na grade curricular das escolas em observância às peculiaridades do meio e das necessidades dos estudantes, segundo se infere das regras elencadas abaixo:

Art. 4º As bases que dão sustentação ao projeto nacional de educação responsabilizam o poder público, a família, a sociedade e a escola pela garantia a todos os educandos de um ensino ministrado de acordo com os princípios de:

[...]

XI - vinculação entre educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Art. 6º Na Educação Básica é necessário considerar as dimensões do educar e do cuidar, em sua inseparabilidade, buscando recuperar, para a função social desse nível de educação, a sua centralidade, que é o educando, pessoa em formação na essência humana.

Art. 13.

[...]

§3º A organização do percurso formativo, aberto e contextualizado, deve ser construída em função das peculiaridades do meio e das características, interesses e necessidades dos estudantes, incluindo não só os componentes curriculares contrais obrigatórios, previstos na legislação e nas normas educacionais, mas outros, também, de modo flexível e variável, conforme cada projeto escolar.

Contudo, em que pese o Município ter competência para legislar sobre a matéria, o projeto de lei em análise não merece prosperar, visto que padece de inconstitucionalidade por vício de iniciativa por referir-se à temática inerente à administração pública, cuja gestão é de competência do Executivo.

Logo, entende-se que a iniciativa legislativa, conquanto possa ter bons propósitos, não encontra sustentação no ordenamento jurídico, pois invade seara própria do Executivo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse particular, a proposição legal passou a impor obrigação à Administração Pública, ainda que enviesada pelo caráter autorizativo, interferindo diretamente na gestão administrativa, em afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da CRFB/88.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, 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. 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.

Destarte, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Assim, verifica-se que a reserva de administração implica um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (impedindo o exercício do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Sobre o tema, cumpre enfatizar ainda 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

A corroborar o exposto, é mister transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...)

*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)*

Portanto, 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.

Na mesma linha de intelecção, o presente projeto de lei dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, visto que versa sobre educação na esfera da Rede Pública Municipal, prevista no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles (em Direito Municipal Brasileiro, 7ª ed., p. 443) esclarece de forma bem objetiva que:

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.” (grifo nosso)

Considerada a iniciativa parlamentar que culminou na edição da proposta legislativa em epígrafe, é visível que o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo, contrariando as disposições legais citadas.

Também sobre o assunto, é oportuno citar a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade que tramitou no Tribunal de Justiça de São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. Lei municipal de autoria de membro do Poder Legislativo que dispõe sobre a criação de medidas de conscientização, prevenção e combate ao "bullying". Matéria que é de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP, e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente” (ADIN nº 0071531-35.2012.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 17/10/2012).

O vício de iniciativa não resta afastado ante o fato de que o ato normativo em tela tratou de mera autorização, norma autorizativa, concedida ao Poder Executivo, pois é certo que cabe ao prefeito o dever de adotar providências para promoção de ações educativas nas escolas públicas municipais. De se observar, assim, que o só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa, não lhe retira a característica



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz. Tudo porque o Legislativo municipal não tinha poderes para formulá-la e, muito menos, para editá-la.

Neste sentido, já decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A INSTITUIR O PROGRAMA DE INCENTIVO ÀS INDÚSTRIAS CASEIRAS. INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. É do prefeito municipal o dever de adotar providências que o vinculam gerando despesa pública, à margem de sua iniciativa. O fato de a norma ser autorizativa não modifica o juízo de invalidade por falta de legítima iniciativa. Reconhecida a afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 61, I, 82, II e VII, 149 e 154, I, da Constituição Estadual. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ/RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022341739, rel. Des. Alzir Felipe Schmitz, j. 04-08-2008)

Por fim, constata-se a incompatibilidade do presente projeto com o ordenamento jurídico.

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, em virtude da sua desobediência aos ditames constitucionais e legais.

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


CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT