



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 254/2019

Autor: Ver. Dr. Lázaro

Ementa: “Dispõe sobre a inclusão de atividade extracurricular a respeito da ‘prevenção de várias doenças, sobretudo o câncer’, nas Escolas Municipais e Privadas de Teresina”.

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

Relator: Ver. Aluísio Sampaio

I – RELATÓRIO

De autoria do ilustre Vereador Dr. Lázaro, o projeto de lei acima identificado, resta assim ementado: “Dispõe sobre a inclusão de atividade extracurricular a respeito da ‘prevenção de várias doenças, sobretudo o câncer’, nas Escolas Municipais e Privadas de Teresina”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor propugna pela aprovação do seu projeto, sob a alegação de que, em sendo lei, contribuirá para promover a conscientização e adoção de alimentação saudável no seio da escola e dos lares da sociedade teresinense, como importante ferramenta de prevenção ao aparecimento de várias doenças, dentre elas, o câncer .

É, em síntese, o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

Quanto à admissibilidade, observa-se que a proposição está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrita 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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

2

Acostada aos autos a justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

III) - FUNDAMENTAÇÃO

Embora memorável a preocupação do ilustre Vereador visando incluir atividade extracurricular voltada à prevenção de doenças; o projeto em comento não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico, consoante será explanado a seguir.

Quanto à competência para legislar sobre educação, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso IX, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015)

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

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)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ademais, a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, bem como a Lei Orgânica do Município versam o seguinte sobre o assunto em testilha:

LEI FEDERAL Nº 9.394/1996:

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

[...]

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

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

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:

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;

Da leitura atenta dos dispositivos acima transcritos, é de se notar que os Municípios possuem competência para baixar normas complementares voltadas para o seu sistema de ensino, que é composto pelos seguintes: as instituições do ensino fundamental,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; os órgãos municipais de educação.

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município sobre a matéria em destaque, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição também não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Da análise dos autos, verifica-se que o projeto de lei em comento dispõe sobre temática inerente à administração pública, cuja gestão é de competência do Executivo, porquanto a esse Poder cabe definir os conteúdos curriculares, com observância das diretrizes curriculares nacionais.

Desse modo, a iniciativa legislativa, conquanto possa ter bons propósitos, não encontra sustentação no ordenamento jurídico, pois invade seara própria do Executivo. Nesse particular, a proposição legal passou a impor obrigação à Administração Pública local, interferindo diretamente na gestão administrativa.

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 o disposto 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:

(...)

***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, 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 ao



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

5

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)*

A propósito, impende assinalar que esse posicionamento está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Lei alagona 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.]

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 versem 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.]

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.]

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.

Nessa trilha, é oportuno compilar o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que destaca a existência de vício de iniciativa, em hipótese semelhante a dos autos (grifos acrescidos):

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

7

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL 4791/2014 - MUNICÍPIO DE SUZANO – INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE INSTITUI O PROGRAMA DE "EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO" NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DA MUNICIPALIDADE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, §2º E 2, 25, 47, II E XIV, 144 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - PRECEDENTES – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. (TJ-SP - ADI: 2255637-59.2016.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 13/09/2017)

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do seu insigne proponente.

IV) CONCLUSÃO

Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final **DESAFAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 29 de outubro de 2019.


Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Ver. Relator

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


Ver. GRAÇA AMORIM
Membro

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

8


Ver. LEVINO DE JESUS

Membro


Ver. EDSON MELO

Presidente


Ver. DEOLINDO MOURA

Membro

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12