



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

PARECER AJL/CMT Nº 208/2018

Teresina (PI), 19 de dezembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 261/2018

Autor (a): Ver. Teresa Britto e Outros

Ementa: “Autoriza o atendimento psicológico educacional no âmbito das escolas e CMEI’S da Rede Pública Municipal de Ensino”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO

Os vereadores acima identificados apresentaram projeto de lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre o atendimento psicológico educacional no âmbito das escolas e CMEI’S da Rede Pública Municipal de Ensino”.

Em suma, os autores afirmaram, consoante justificativa escrita apresentada, que a proposição legislativa pretende assegurar assistência psicológica aos educandos e educadores dos CMEI’S e Escolas da Rede Pública Municipal de Teresina, de modo a sanar as situações ou desajustes de ordem emocional e social que interferem no processo de aprendizagem.

É, em síntese, o relatório.

1

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 nº 101/2016, publicada no DOM nº 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)

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.

2

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Contudo, a distribuição do texto não está em conformidade com os padrões exigidos pela técnica legislativa, merecendo, portanto, reparos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL:

A proposição legislativa em comento, de acordo com o preceituado em seu art.1º, objetiva assegurar atendimento psicológico aos educandos e educadores dos CMEI'S e das Escolas da Rede Pública Municipal de Teresina, de modo a sanar os desajustes de ordem emocional e social que interferem no processo de aprendizagem.

Nesse sentido, seu art. 2º dispõe que referido atendimento deverá ser prestado por psicólogos vinculados à Secretaria Municipal de Educação, os quais deverão ser contratados mediante aprovação em concurso público de provas e títulos.



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

Entretanto, em que pese a louvável intenção dos insígnos vereadores, insta ressaltar que o projeto em comento encontra-se verticalmente incompatível com nossa sistemática constitucional, conforme os motivos a seguir detalhados.

No caso em apreço, verifica-se que a proposição legislativa encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista que, conforme constatado em diversos dispositivos, trata de matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, representando, assim, afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88.

Nesse sentido, o projeto em referência representa uma ingerência na competência do Poder Executivo, haja vista que trata de atos concretos de gestão administrativa, concernentes à organização e funcionamento da administração municipal, bem como cria novas atribuições à Secretaria Municipal de Educação (órgão do poder público municipal).

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 71, incisos I e V, e art. 51, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado: (grifo nosso)

(...)

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações; (grifo nosso)

(...)

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, 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)

Ressalte-se, assim, que a proposição legislativa trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública e ao cargo do Chefe do Executivo, não podendo ser

✓



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

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

Corroborando o exposto acima, destaquem-se as ementas de julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal – STF e pelos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ e de São Paulo – TJ/SP, abaixo transcritos:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013.

O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Na esteira da jurisprudência desta Corte, padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 826671 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. ROSA WEBER Julgamento: 25/11/2014 Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação 10-12-2014)

A CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça fluminense, assim do: "REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.275/2006 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DO IDOSO, CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA - CONMDEPI E O FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Ação direta de inconstitucionalidade. É possível o manejo da ação direta de inconstitucionalidade para atacar lei municipal que afronte disposições da Constituição Estadual, ainda quando importem em reprodução obrigatória de normas da Carta Federal, como é o caso. Reserva da administração. Violação dos princípios constitucionais da separação e harmonia dos Poderes e da iniciativa legislativa privativa. Considerando que, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da atuação executiva, nos termos dos arts. 7º e 112, § 1º, II, "d", da Constituição Estadual, que repetem os arts. 2º e 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, é



que viola os princípios da separação e equilíbrio dos Poderes, não se podendo reconhecê-la parcialmente constitucional porque toda ela contaminada pelo vírus letal da inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade declarada. Procedência da Representação" (fl. 67). Alega a recorrente violação dos artigos 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, consubstanciada pelo reconhecimento de inconstitucionalidade de lei municipal que foi votada e aprovada pelo parlamento local. Depois de apresentadas contrarrazões (fls. 108 a 111), o recurso extraordinário (fls. 87 a 104) não foi admitido, na origem (fls. 127 a 129), daí a interposição deste agravo. Decido. Anote-se, inicialmente, que o acórdão recorrido foi publicado em 17/9/07, conforme expresso na certidão de fl. 85, não sendo exigível a demonstração da existência de repercussão geral das questões constitucionais trazidas no recurso extraordinário, conforme decidido na Questão de Ordem no Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 6/9/07. A irrisignação, contudo, não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 4.275/06, do Município do Rio de Janeiro, sob o fundamento de que esse diploma não poderia ter criado órgão de atuação executiva. Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, anote-se: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.

I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria.

II - Precedentes do STF.

III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95" (...) (Supremo Tribunal Federal; Processo: AI 721549 RJ; Relator(a): Min. Dias Toffoli; Julgamento: 10/04/2012; Publicação: DJe-075 DIVULG 17/04/2012 PUBLIC 18/04/2012)

AÇÃO DIRETA ESTADUAL - LEI MUNICIPAL - INICIATIVA PARLAMENTAR - SEPARAÇÃO DE PODERES -INTERFÊRENCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO- INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.296/2009 do Município de Rio Pomba, ante fundamentos assim resumidos (folha 121): Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal. Iniciativa do Poder Legislativo. Interferência na organização administrativa e criação de despesas. Município. Impossibilidade. Vício. É inconstitucional a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Pública. Representação julgada procedente.

2. Na interposição deste agravo foram observados os pressupostos de recorribilidade. A peça suscrita por procuradora de justiça foi



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

protocolada no prazo assinado em lei. O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento, no que restringe a iniciativa de projetos de lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica ao Chefe do Poder Executivo. A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.

3. Ante o quadro, conheço do agravo e o desprovejo.

4. Publiquem. Brasília, 25 de junho de 2012. (Supremo Tribunal Federal; Processo: are 683581 MG; Relator(a): Min. Marco Aurélio; julgamento: 25/06/2012; publicação: dje-156 divulg 08/08/2012 public 09/08/2012)

Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 4.638/2007 do Município do Rio de Janeiro. Norma que torna obrigatória a realização anual de avaliação nutricional para os alunos das escolas da rede pública municipal. O sistema de separação de poderes, consagrado princípio geral do ordenamento constitucional pátrio, apresenta o Legislativo, o Executivo e o Judiciário desdobrados em suas respectivas funções, exercidas em harmoniosa consonância com os interesses do Estado. No processo de edição de leis, observa-se a existência de hipóteses em que se verifica a possibilidade de iniciativa geral, e outras, como o caso sob estudo, sujeitas à iniciativa privativa de determinados Entes. Entretanto, se a norma impugnada dispõe sobre providências a serem adotadas no âmbito de órgãos da estrutura do Poder Executivo local, entende-se, coerentemente, que o Exmº Sr. Chefe daquele Poder é o agente político a quem cabe a conveniência e oportunidade para tal iniciativa. Procedência do Pedido de Declaração de Inconstitucionalidade. (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa legislativa criando o serviço de atendimento psicológico nas escolas públicas do município de São José do Rio Preto. Vício de iniciativa, posto que envolve matéria cuja iniciativa é exclusiva do chefe do Poder Executivo. Ausência, ademais, de previsão dos recursos para atendimento das despesas. Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, "2", 25, 47, II, XIV e XIX, c.c. art. 144, da CE. Procedência da ação. (TJ-SP - ADI: 990101601273 SP, Relator: Boris Kauffmann, Data de Julgamento: 01/09/2010, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/09/2010) (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)



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

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 ora examinado, é o indicativo, disciplinado no art. 110, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina.

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 (art. 2º, CRFB/88) e seus principais corolários constitucionais: a reserva de iniciativa legislativa e a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo.

À luz do exposto, dessume-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 dos ilustres proponentes.

7

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.

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2, CMT
Flavielle Carvalho Coelho
Assessoria Jurídica Legislativa CMT
mat.: 07883-2