



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

PARECER AJL/CMT N° 259/2019

Teresina (PI), 21 de novembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei n° 287/2019

Autor: Vereador Gustavo Gaioso

Ementa: "DISPÕE sobre o Prêmio "Professor Inovador" aos professores da rede municipal de ensino de Teresina."

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO

O ilustre Vereador Gustavo Gaioso apresentou projeto de lei que "DISPÕE sobre o Prêmio 'Professor Inovador' aos professores da rede municipal de ensino de Teresina."

Justificativa devidamente anexada.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

1

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E DA 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 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 n° 101/2016, publicada no DOM n° 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ n° 05.521.463/0001-12



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:

2

Inicialmente, observa-se que o projeto está 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.

Quanto aos demais aspectos concernentes à técnica e redação legislativas, vale informar que a competência para tal análise é da Divisão de Redação Legislativa (DRL), conforme art. 32 da Resolução Normativa nº 111/2018.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL:

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição não merece prosperar, conforme explanação a seguir.



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

De início, vale pontuar que o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/96 preceitua que cabe à União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de forma a assegurar formação básica comum. Assim, compete ao Conselho Nacional de Educação fixar o currículo mínimo comum (art. 9º, § 1º, letra “c”, da Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95).

Por conseguinte, aos Municípios cabe baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 11, inciso III, Lei Federal nº 9.394/96), sistemática essa reafirmada pelo art. 26, *caput*, do diploma acima mencionado. Dessa forma, cabe ao sistema municipal de ensino, portanto, contemplar a parte diversificada do currículo escolar, visando a atender as peculiaridades locais e criando incentivos para o aprendizado, como o pretendido pelo presente projeto de lei.

No entanto, em que pese a louvável iniciativa, o projeto de lei não deve prosperar haja vista que, quanto à iniciativa, verifica-se que existe um vício formal a macular a pretensão do nobre edil, tendo em vista que a competência para tratar sobre a matéria é do Chefe do Executivo, conforme se depreende da análise do art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

Com efeito, a par de pretender a edição de uma norma que visa criar o prêmio “Professor Invador”, a matéria, sem dúvida, insere-se no âmbito do funcionamento das escolas públicas municipais, intelecção que se infere dos dispositivos 2º, 3º e 4º, notadamente.

Depreende-se do seu teor que a proposição pretende criar obrigações e estabelecer condutas a serem cumpridas por órgão da Administração Pública; ora, não há dúvida de que tal iniciativa parlamentar invade a esfera de gestão administrativa, posto que é



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

ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Executivo cabe, primordialmente, a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, e, de outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Dessa maneira, há verdadeira usurpação da competência do Executivo, invadindo a sua esfera de gestão, o que constitui em violação ao princípio da separação dos poderes, contrariando, assim, a própria Constituição Federal.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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". Sintetiza, ademais, que "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" (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

A propósito, imperioso transcrever o entendimento esboçado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo 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*:

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.



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

38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate). grifei

Por fim, em sentido análogo, confira os julgados seguintes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.743, de 09 de março de 2009, que autoriza o Poder Executivo a "instituir o programa de Combate ao Bullying, de ação interdisciplinar e de participação comunitária, nas escolas públicas e privadas, no Guarujá". VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, envolve normas de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabelece a criação de despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, a e 144, todos da Constituição Estadual. Lei autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 0138717-41.2013.8.26.0000 SP 0172673-19.2011.8.26.0000, Relator: Antônio Luiz Pires Neto) grifei

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 2.488, de 16/03/11 - Autorização ao Município para que adote medidas de conscientização, prevenção e combate ao "bullying" nas escolas públicas municipais - Lei "autorizativa" que, em verdade, contém determinação - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Criação de despesa pública sem a indicação da fonte de custeio - Infringência dos arts. 25, 47, II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual, e do art. 52, da Lei Orgânica do Município - Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 1726731920118260000 SP 0172673-19.2011.8.26.0000, Relator: Zélia Maria Antunes Alves, Data de Julgamento: 07/11/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/11/2012) grifei

Além disso, de acordo com o art. 5º do projeto, a entrega da premiação será realizada na Câmara Municipal em sessão solene. No entanto, no que concerne à possibilidade da iniciativa por Vereador, apesar de não haver previsão expressa, entende-se que tal matéria é de iniciativa da Mesa Diretora, pelos fundamentos a seguir expostos.

No que concerne à competência administrativa para viabilizar a concessão de títulos e outras honorárias, o Regimento Interno desta Casa estabelece no art. 20, XIV que é competência do Presidente desta Casa. Senão vejamos:

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
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 20. Compete ao Presidente da Câmara:

XIV - expedir convites para sessões solenes e especiais da Câmara Municipal às pessoas que, por qualquer título, mereçam a honraria;

Ademais, apesar de não haver previsão regimental limitando o número de prêmios a serem concedidos pelos Vereadores, o Regimento Interno desta Casa no art. 36, alíneas e e g limita a concessão de outras honorarias:

Art. 36. São atribuições do Plenário, entre outras, as seguintes:

e) concessão de Título Honorífico de Cidadão Teresinense, em até seis por vereador, e de Título de Mérito Comunitário, em até três por vereador, anualmente, a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado relevantes serviços à comunidade;

g) outorga da Medalha do Mérito Legislativo em número de um por vereador, anualmente, em data definida pelo Plenário;

Ainda que assim não fosse, no que toca à iniciativa legislativa, há previsão no Regimento Interno e na Lei Orgânica fixando a competência do Presidente da Câmara para ⁶ dispor sobre organização e funcionamento desta Casa. Vejamos:

Art. 15. A Mesa, sob a direção do Presidente, é o órgão diretor de todos os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara.

Art. 16. Compete à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado:

I - propor ao Plenário projeto de resolução que disponha sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções da Câmara Municipal, bem como projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores;

Além de dispor sobre organização interna, a proposição legislativa em espécie acarreta despesas consideráveis, tais como despesa com ornamentação, expedição de convites, confecção de pastas, despesa com pessoal etc., contrariando o disposto na Lei Orgânica do Município:

15



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

Art. 54. Não será admitido aumento das despesas previstas nos projetos:

II - sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal;

Art. 55. É de competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - autorização para abertura de créditos suplementares ou especiais, mediante anulação parcial ou total de dotação da Câmara Municipal;

III - organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal.

Parágrafo único. Nos projetos de competência exclusiva da Mesa da Câmara Municipal, não será admitida emenda que aumente a despesa prevista, ressalvado o disposto na parte final do inciso II deste artigo, se assinada por 2/3 (dois terços), no mínimo, dos membros da Câmara Municipal.

Portanto, da análise dos dispositivos legais, conclui-se que a regulamentação de novos prêmios e outras honorárias, por causar impacto significativo no orçamento deste Poder, deve ser de iniciativa da Mesa Diretora.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustrado edil proponente.

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.


FLAVIEFFE CARVALHO COELHO

ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA

MATRÍCULA 07883-2 - CMT

Mate: 07883-2

Assessoria Jurídica Legislativa - CMT
Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral, 64000-810 - Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-42