



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Parecer AJL/CMT nº 37/2023

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 41/2023

Autor (a): Vereador Dr. Leonardo Eulálio

Ementa: “*Institui a Política Pública Municipal que dispõe sobre a inserção de profissionais da Assistência Social e de Psicologia nas escolas e Centros de Ensino Infantil de Educação Básica do Município de Teresina, e dá outras providências.*”

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI QUE CRIA OBRIGAÇÕES AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “*Institui a Política Pública Municipal que dispõe sobre a inserção de profissionais da Assistência Social e de Psicologia nas escolas e Centros de Ensino Infantil de Educação Básica do Município de Teresina, e dá outras providências*”.

Seguindo o trâmite 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 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Assim, a norma estabelece o dever de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, o qual deve tratar sobre aspectos técnico-jurídicos do Projeto.

Ressalte-se que a manifestação é opinativa. Assim, **o substrato jurídico exarado neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros desta Casa, em seu legítimo e soberano juízo político de conveniência e oportunidade conferido pela população do Município de Teresina.

III – ADMISSIBILIDADE:

O Projeto de Lei atende aos requisitos exigidos pelos artigos 99 a 101 do RICMT, posto que está assinado por seu autor, traz o assunto indicado em ementa e acompanha justificativa escrita.

Inserir-se na competência dos Vereadores a iniciativa dos projetos de lei de interesse do Município, conforme os arts. 50 da LOM e 105 do RICMT, respectivamente:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da Divisão de Redação Legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa: (...)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Inicialmente, faz-se necessário esclarecer que a matéria sobre a qual versa o projeto de lei em análise encontra amparo no ordenamento jurídico, tendo em vista tratar-se de um assunto de interesse local, apto a ensejar a competência do Município, conforme disposto no art. 30, I, da Constituição e no art. 12, I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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)

Todavia, por mais que se trate de assunto de interesse local, a proposição incorre em vício de iniciativa, por dispor sobre a organização e a atribuição de órgãos vinculados ao Poder Executivo, infringindo, assim, o art. 61, I, da Constituição Federal - CF c/c o art. 51, IV, da LOM:

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:

II - disponham sobre:

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

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;

Nas lições do Professor Paulo Gonet Gustavo Branco¹:

A iniciativa privativa visa subordinar ao seu titular a conveniência e oportunidade da deflagração do debate legislativo em torno do assunto reservado.

(...)

Quis o constituinte que temas relacionados ao regime jurídico e servidores públicos, civis e militares estivessem subordinados à iniciativa de lei reservada ao Presidente da República. Da mesma forma, deve ter origem no

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO. Paulo Gustavo. Curso de direito constitucional. – 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Executivo lei que dispõe sobre a existência e atribuições de órgãos da Administração, bem como sobre as atribuições de seus cargos e requisitos para o seu preenchimento.

Registre-se que as normas acerca do processo legislativo e da iniciativa para a proposição de leis são de observância obrigatória pelos demais entes federados, conforme explica o Professor Pedro Lenza²:

*As hipóteses previstas na Constituição Federal 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**, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se configurar inconstitucionalidade formal subjetiva. (grifo nosso)*

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. **I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.** III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*

(ADI 2719, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00033 EMENT VOL-02107-01 PP-00180)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALTERAÇÃO DA ESTRUTURA E DE ÓRGÃOS DA

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional / Pedro Lenza. – 26. ed. – São Paulo. SaraivaJur, 2022



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. O Tribunal de origem reconheceu que a lei municipal de origem parlamentar, ao dispor sobre atos de organização interna da gestão municipal, invadiu a competência privativa do chefe do poder executivo prevista no art. 46, § 1º, II, c, da Constituição estadual. 2. No julgamento do ARE 878.911-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, foi reafirmada a jurisprudência do STF no sentido de que somente não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios. 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 1104765 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 27/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 24-05-2018 PUBLIC 25-05-2018)

No presente caso, nota-se que ao criar a Política Pública de inserção de profissionais de assistência social e psicologia nas escolas do Município de Teresina, o legislador acaba alterando a estrutura do órgão público competente, compelindo a Administração Direta a fazer concurso público para contratação de novos servidores, bem como dispor sobre a lotação dos aprovados (art. 1º, § 3º do PL), culminando em flagrante violação à separação dos poderes, cláusula pétrea constitucional (art. 60, §4º, III, CF).

Ainda que se alegue que a proposição tem cunho meramente autorizativo, não seria suficiente para retirar o caráter inconstitucional da norma:

*REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A TEOR DO ART. 81, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, GUARDANDO***



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, E APLICÁVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. (...)

O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGÍTIMA INICIATIVA. PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB.

(Rp 993, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982, DJ 08-10-1982 PP-10187 EMENT VOL-01270-01 PP-00011 RTJ VOL-00104-01 PP-00046)

A Súmula nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, editada na vigência da Constituição de 1988, confirma o entendimento acima exposto:

Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

VI – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, o projeto de lei está maculado de **inconstitucionalidade formal** subjetiva, por invadir a competência privativa do Prefeito Municipal para dispor sobre a atribuição de órgãos da Administração Direta do Município de Teresina.

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, o qual se submete à consideração superior.

Teresina, 08 de março de 2023.

(documento assinado digitalmente)

Matheus Moreira da Silva
Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula nº 10.237