

PARECER AJL/CMT Nº. 029/2025.

Teresina (PI), 03 de abril de 2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 044/2025

Autor(a): Ver. Eduardo Draga Alana

Ementa: "Institui o Pelotão Escolar da Guarda Municipal de Teresina, criando uma unidade especializada da Guarda Municipal para atuar no atendimento à rede municipal de ensino, e dá outras providências."

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "*Institui o Pelotão Escolar da Guarda Municipal de Teresina, criando uma unidade especializada da Guarda Municipal para atuar no atendimento à rede municipal de ensino, e dá outras providências.*".

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

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 da 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.

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 serem 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 – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o 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 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; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em referência objetiva criar o Pelotão Escolar da Guarda Municipal de Teresina-PI, com o intuito de atender, de forma especializada, a rede municipal de ensino, promovendo ações de segurança, prevenção de violência e integração entre os agentes de segurança e a comunidade escolar.

Embora louvável a iniciativa do insigne Vereador, a proposição em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, consoante será explanado a seguir.

Inicialmente, cumpre verificar se a proposição em análise não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Na hipótese dos autos, o projeto em tela, ao dispor sobre a criação de um Pelotão Escolar especializado, dentro da estrutura da Guarda Municipal de Teresina, terminou interferindo na organização e funcionamento da administração municipal, conferindo novas atribuições aos órgãos vinculados ao Poder Executivo, tais como a Guarda Municipal, Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) e Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP), além de representar ingerência indevida nas atribuições dos servidores dos referidos entes, matérias reservadas ao Poder Executivo.



Desse modo, evidencia-se que a proposição acaba versando sobre organização administrativa e atribuições de órgãos da administração pública municipal, matérias que são da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso III, alínea “b”, e art. 102, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, incisos I e V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

[...]

III - estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo. (grifo nosso)

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (grifo nosso)

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, 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)

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)



In casu, a proposição em testilha acaba versando sobre atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88.

Com efeito, ao versar o projeto sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reservã 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.

Logo, cumpre enfatizar 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 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, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, no sentido de que os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena



de desrespeito ao postulado da separação de poderes, motivo pelo qual a elaboração de norma que, de alguma forma, determina a reorganização e as atribuições de órgãos públicos pertencentes à estrutura administrativa do Município e do Estado, está reservada ao Chefe do Poder Executivo local (ADI n. 3.564/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe: 13/08/2014 e RE n. 505.476 AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe: 06.09.2012). Nesse sentido, vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

- Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados.

- A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo.

- O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).

- Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF. ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (grifo nosso)

Tratando da temática em comento, destaque-se também os seguintes julgados proferidos pelos tribunais pátrios, *in verbis*:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.922/06, DO MUNICÍPIO DE NOVA LIMA - OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE GUARDAS MUNICIPAIS EM ESCOLAS PÚBLICAS - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO - INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

- *É firme a jurisprudência da Excelsa Corte no sentido de que "padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública" (STF, ARE 768450 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 17-12-2015 PUBLIC 18-12-2015)*

- *"Consoante disposto na Carta da República, incumbe ao chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito." (STF, ADI 2.443, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-9-2014, P, DJE de 3-11-2014.)*

- *A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, - ao estabelecer a obrigatoriedade da presença de pelo menos um guarda municipal nas escolas municipais e estaduais - interfere na organização administrativa do Poder Executivo, criando novas rotinas de trabalho e impondo o remanejamento e até mesmo a contratação de novos servidores a fim de atender à previsão legal, violando, assim, as normas insertas nos arts. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição da República, e 66, inciso III, alínea "e", da Constituição do Estado de Minas Gerais, malferindo, ainda, o disposto no art. 173, §1º, da CEMG, segundo o qual é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.20.037464-3/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 05/11/2020, publicação da súmula em 05/11/2020) (grifo nosso)*

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – – LEI Nº 3.875/2019 DO MUNICÍPIO DE LINHARES – OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE GUARDA MUNICIPAL OU AGENTE DE SEGURANÇA ARMADA DURANTE O HORÁRIO REGULAR DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL – LEI MUNICIPAL QUE INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – EFEITOS EX TUNC.

1. A Lei Municipal nº 3.875, publicada no Diário Oficial de 26/09/2019, de iniciativa parlamentar, interfere na organização administrativa do Poder Executivo ao fixar a obrigatoriedade de permanência da guarda municipal ou agente de segurança armada durante horário regular de funcionamento as escolas da rede municipal de ensino, criando clara atribuição para órgão da Administração Pública Municipal, inclusive impondo treinamento



específico e prevendo contratação de serviço terceirizado para atendimento da exigência legal sem a respectiva fonte de custeio.

2. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo que verse sobre a organização administrativa e pessoal da administração (artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado); assim como acerca da criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal (artigo 63, parágrafo único, inciso IV, da Constituição do Estado; artigo 31, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica do Município).

3. De acordo com o entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

4. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária nº 3.875, de 26 de setembro de 2019, do Município de Linhares, com efeitos ex tunc. (TJES - Ação Direta Inconst: 5003011-16.2024.8.08.0000, órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, julgamento em 20/08/2024) (grifo nosso)

Dessarte, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo..

PAGE
MERGEFORM
T 9

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

V – CONCLUSÃO:

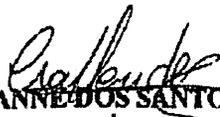
Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei examinado, pelos fundamentos ora expostos.





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

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


CRISIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT

PAGE
MERGEFOR
T 9

