



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

PARECER AJL/CMT Nº 38/2019

Teresina (PI), 25 de fevereiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 55/2019

Autor (a): Ver. Edilberto Borges - DUDU

Ementa: “Dispõe sobre a criação da Universidade Pública municipal de Teresina e dá outras providências”.

## I – RELATÓRIO/HISTÓRICO

O Vereador Dudu apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a criação da Universidade pública municipal de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o autor explicitou que é imprescindível a criação da universidade pública para o município de Teresina, pois a universidade mobiliza a vida econômica, social e cultural do município e é indiscutível seu papel no desenvolvimento local.

É, em síntese, o relatório.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir <sup>1</sup> 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)



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

---

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 redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, 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.

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

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

### **IV – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:**

A proposição legislativa em comento objetiva autorizar o Poder Executivo a criar uma instituição de ensino superior no município de Teresina, com forma de autarquia, vinculada à Secretaria municipal de educação.



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

Embora louvável a iniciativa do nobre edil, verifica-se, no presente caso, que existe vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em apreço, tendo em vista que o projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração.

Neste ponto, importa consignar que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

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

***Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:***

*(...)*

***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:***

*(...)*

***V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)***

No âmbito da CRFB/88 também encontram-se ressalvas quanto à iniciativa de projetos de lei:

***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:***

***I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;***

***II - disponham sobre:***

***a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;***



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

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

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

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Tais hipóteses 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 incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Ou seja, as matérias cuja discussão legislativa depende de iniciativa privativa do Presidente da República, devem sujeitar-se à análoga exigência no âmbito dos demais entes federados, que, ao disciplinarem o seu respectivo processo legislativo, somente poderão atribuir o poder de iniciativa de leis concernentes àquelas matérias ao Chefe do Executivo.

A fim de ilustrar o exposto, colacionam-se os julgados seguintes do STF:

*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.]*

*É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.*



**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, subscrita por procuradora de justiça, foi 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)

No ponto específico de criar órgão na estrutura do Poder Executivo há também:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INSTITUIÇÃO DE POLÍGONO - CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS - PODER LEGISLATIVO - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.** É inconstitucional a Lei de iniciativa da Câmara que institui Polígono em região do Município, criando e atribuindo competências a órgãos, além de estabelecer normas de organização administrativa, por tratar de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, implicando subtração de competência legislativa e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Julgada procedente a ação.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120756093000 MG, Relator: Kildare Carvalho, Data de Julgamento: 10/07/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/07/2013)

**ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO MUNICIPAL - HORTA EDUCATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**



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

*INICIATIVA - VÍCIO FORMAL SUBJETIVO - RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE.*

*(TJ-MS - ADI: 17367 MS 2006.017367-9, Relator: Des. Atapoã da Costa Feliz, Data de Julgamento: 20/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 10/07/2007)*

Dessa forma, é imperativo concluir que o presente projeto viola a separação de poderes ao tentar criar, na esfera do Executivo municipal, uma autarquia educativa.

**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**

6

Flavielle Carvalho Coelho  
Assessora Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2