



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

III - ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL

Inicialmente, quanto à competência para legislar sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso IX, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (grifo nosso)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (grifo nosso)

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I, II e VI, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I e XXVII, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

[...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (grifo nosso)

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)

[...]

XXVII – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; (grifo nosso)





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, a par disso, constata-se que a proposta legal em apreço mostra-se louvável, uma vez que, em consonância com os ditames constitucionais e legais, concretiza direito social.

Superado esse aspecto, cabe discorrer sobre a iniciativa para dispor sobre criação de política pública.

Com efeito, 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)

Nessa linha de intelecção, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra “A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio”, Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange *a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar*. Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira *conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares*.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser *relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.*

Assim, a atuação legislativa na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas não está restrita à elaboração de emendas e substitutos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições (TORRENS, Antonio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.).

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou que:

(...) a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa.

No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim se manifestou:





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

'Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico coma ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para à atividade regulamentatória.

Dessa forma, as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

*(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)*

Logo, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

Ademais, verifica-se que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo STF, é taxativo.

Nesse sentido, temos o ARE nº 878.911 (DJ de 11.10.2016), no qual o STF considerou válida lei municipal de autoria parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias das escolas públicas municipais. A lei cuidava dos critérios de instalação e funcionamento, bem como da quantidade mínima de





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

câmeras por estabelecimento. A Corte salientou não ser possível interpretação ampliativa do art. 61, § 1º, da Constituição, *para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo*. Resgatando o posicionamento adotado na ADI nº 3.394, entendeu também que o simples fato de importar aumento de despesa não constituía razão para considerar inconstitucional a lei.

No caso em comento, o referido projeto não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, apenas estabelece os objetivos a serem atingidos e critérios que deverão ser observados pelo Município na implantação do programa referido; cabendo, assim, ao Executivo regulamentá-lo para a produção de efeitos.

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, matéria de interesse evidentemente municipal.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, discordando do voto do ilustre relator, opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 23 de abril de 2024.


Ver. **DEOLINDO MOURA**
Relator

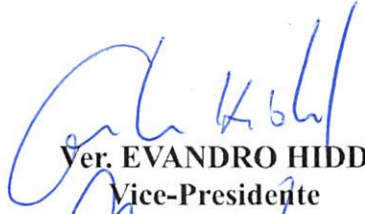
“Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

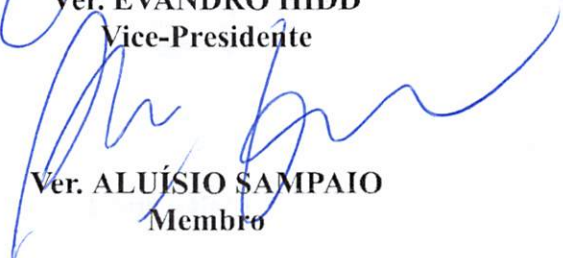

Ver. **VENÂNCIO CARDOSO**
Presidente





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA


Ver. EVANDRO HIDD
Vice-Presidente


Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro


Ver. BRUNO VILARINHO
Membro

