PARECER AJL/CMT Nº 046/2015. Teresina (PI), 17 de março de 2015.

Assunto: *Projeto de Lei nº 050/2015*
Autor: *Vereador Caio Bucar*
Ementa: *"Dispõe sobre o direito à alimentação escolar adequada ao aluno com doença celíaca, no âmbito da Educação Municipal de Teresina-PI."*

I – RELATÓRIO

O insigne Vereador Caio Bucar apresentou Projeto de Lei que "Dispõe sobre o direito à alimentação escolar adequada ao aluno com doença celíaca, no âmbito da Educação Municipal de Teresina-PI."

Em justificativa, o nobre parlamentar discorre acerca de tal enfermidade, afirmando se trata de uma desordem autoimune, ressaltando que o tratamento consiste em evitar alimentos que contenham glúten.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

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 mensagem contendo justificativa escrita, 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.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que possui o intuito de promover uma alimentação adequada aos estudantes do sistema municipal de ensino que possuem restrição na dieta.

No caso em apreço, a presente proposição legislativa, ao impor obrigações as escolas públicas, representa afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador as leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração municipal, bem como sobre as atribuições de seus órgãos, conforme verificado no presente caso.

Depreende-se, portanto, que o projeto em análise, ao discorrer sobre matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

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 <u>atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta</u>****; (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)*

Sobre o tema, ressaltem-se as considerações realizadas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles:

> ***<u>Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito</u>****. As leis orgânicas*

> *municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal.* ***São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal****; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes.* ***Direito Municipal Brasileiro****, 7ª ed., p. 443) (grifo nosso)*

Corroborando o exposto acima, destaque-se a ementa de julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF:

> ***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)*

Ressalte-se ainda que a proposição legislativa, ao impor novas atribuições a cargo de órgãos públicos, na verdade, trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública (atos de gestão), a cargo do Chefe do Executivo, não podendo o Legislativo adentrar na denominada "reserva de administração" fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, 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, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Sobre o tema, importante transcrever trecho da obra "Direito Municipal Brasileiro", de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

> *a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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.*
>
> *(...)*
>
> *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. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)*

Portanto, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

IV - CONCLUSÃO

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

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

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT