



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO : PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 019/2021

PROPONENTE: VER. LUCIANO C. OLIVEIRA; JOÃO DA COSTA OLIVEIRA; MATHEUS A. DE CAMPOS; AGUINALDO T. MARQUES; THIAGO AQUINO ALVES.

Parecer nº 42/2021

Requerente: Thiago Aquino Alves – Presidente da Comissão de Justiça e Redação

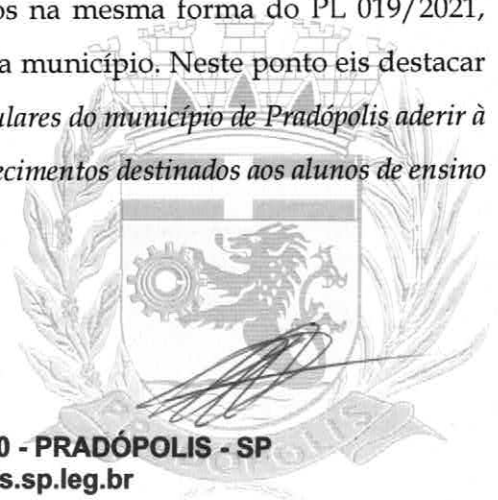
Ref. Memorando nº 080/2021

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico exarado em virtude de solicitação feita pelo Sr. Vereador Thiago Aquino Alves, Presidente da Comissão de Justiça e Redação, para a análise da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 019/2021, de autoria do Poder Legislativo, por diversos vereadores, cujo objeto da matéria é a instituição de programa de educação no trânsito em escolas municipais de Pradópolis.

Projetos desta natureza vem sendo apresentados em diversos municípios do país, muitos por iniciativa do Poder Executivo, outros por membros do Poder Legislativo.

Observo que muitos dos PL desta natureza são apresentados na mesma forma do PL 019/2021, adaptados com os recortes necessários para adequarem a cada município. Neste ponto eis destacar o artigo 1º, §2º, que dispõe que *"fica facultado as escolas particulares do município de Pradópolis aderir à implementação do Programa Educação no Trânsito em seus estabelecimentos destinados aos alunos de ensino fundamental."*





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

A facultatividade do dispositivo acima destoa de muitos projetos de lei de natureza idêntica, apresentados por outras Câmaras Municipais, em que o termo da referida norma impunha a obrigatoriedade da implementação do programa pelo Executivo. O que, por vez resultava na flagrante inconstitucionalidade do projeto por vício de iniciativa.

Ocorre que, a alteração do termo para tornar o Programa Educação no Trânsito como facultativo ao Poder Executivo não é suficiente para sanar a inconstitucionalidade por vício formal do PL, como veremos no decorrer deste parecer.

O PL foi apresentado à Câmara e lido em expediente de Sessão Ordinária.

É o breve relato.

II - ANÁLISE e FUNDAMENTAÇÃO

De fato, a norma insculpida no art. 65 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pradópolis prevê que Art. 65. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

A doutrina trata do sentido da norma jurídica inscrita no art. 65 do Regimento Interno caracterizando-o como um controle de constitucionalidade político ou preventivo, sendo tal controle exercido dentro do Parlamento, através de exame superficial pela Comissão, com natureza preventiva e interna, antes que a proposição possa percorrer o trâmite legislativo.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição." O termo "autonomia política", sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

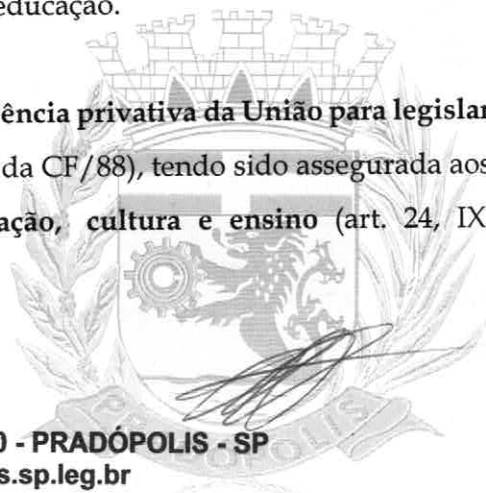
[...]

A política de capacitação que se pretende instituir como obrigação no âmbito do Município de Pradópolis se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 19/2021 objetiva interferir na política educacional de alunos das escolas da rede pública e privada municipal, notadamente no aspecto transversal, com temas paralelos à pauta ordinária de ensino.

No entanto, a propositura em análise viola o Princípio da Separação de Poderes, previsto no art. 5º, bem como decorrente do art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista.

Em que pese a boa intenção que certamente animou o Vereador autor do projeto de lei, é certo que definir o conteúdo da atividade curricular ou extracurricular no âmbito do ensino municipal é matéria a cargo do Poder Executivo, ou seja, da Administração Pública, que deverá seguir as diretrizes e bases da educação nacional, podendo lidar tema apenas em questões tangentes, de interesse local, que não contraponham à política nacional de educação.

A Constituição da República, como se sabe, estabelece **competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional** (art. 22, XXIV da CF/88), tendo sido assegurada aos Estados **competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e ensino** (art. 24, IX,





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

da CF/88), e aos Municípios a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF/88).

Assim, com base nesse panorama constitucional do sistema de ensino brasileiro, foi editada a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece aspectos fundamentais a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios nessa matéria, sendo editada também a **Lei do Plano Nacional de Educação**, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Ocorre que esses diplomas nacionais cuidam de aspectos gerais, havendo espaço para que os demais entes federativos além da União, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos no plano federal, incrementem os respectivos sistemas de ensino, inclusive na perspectiva curricular ou extracurricular, atendendo a peculiaridades regionais.

Nada obstante, não resta qualquer dúvida de que a definição da grade curricular, ou mesmo das atividades extracurriculares, é matéria que se insere no âmbito da gestão administrativa, sendo manifestamente estranha à atividade parlamentar.

Neste ponto, de acordo com a Lei Orgânica do Município de Pradópolis, são de iniciativa do Poder Legislativo todos os projetos que não sejam aqueles de exclusiva iniciativa do Prefeito. Mas, são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que (art. 37, LOM):

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos de administração pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Em essência, houve invasão manifesta da gestão pública, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei. Verifica-se no presente projeto, que as atribuições foram direcionadas a órgão do Poder Executivo, qual seja, a Secretaria de Educação, que é a responsável em elaborar o calendário escolar municipal, atividade própria do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei sinalizando para a inclusão de programas na atividade de ensino, essa atuação do legislador invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o Princípio da Separação de Poderes.

Em síntese, cabe nitidamente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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". Sintetiza, ademais, que "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" (In. Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Confirmam-se, a título de exemplificação, os seguintes precedentes a saber:



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2329, STF)

Podemos observar também, um julgado que em muito se pauta a matéria do presente parecer, vejamos:

EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONTITUCIONALIDADE - LEI 10.422/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ESTABELECIMENTO DE DISCIPLINA A SER CUMPRIDA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE NATUREZA FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE.

- A iniciativa para a propositura de lei que verse sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, afeta ao juízo de discricionariedade da Administração, é privativa do Poder Executivo, sendo inconstitucional a lei proposta pelo Legislativo que trate sobre estas questões.

- A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, competindo ao Município apenas esmiuçar sua aplicação, adaptando-a para as peculiaridades locais.

- A competência para regulamentar a aplicação da Lei Federal é do Poder Executivo, sob pena de ingerência do Legislativo sobre o Executivo e violação ao princípio da tripartição dos poderes.

- Declaração de Inconstitucionalidade da Lei 10.422/12, do Município de Belo Horizonte.

Representação procedente (TJMG - Ação direta de Inconstitucionalidade 1.0000.13.024915-4/000, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/03/2014, publicação da súmula em 15/04/2014)

Desse modo, apesar de honrosa sob o ponto de vista material, no que diz respeito à política educacional municipal, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos com tais obrigações compete apenas ao Chefe



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa das Secretarias, e pelos serviços públicos municipais.

III - CONCLUSÃO

Assim, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, observo que o Projeto de Lei nº 019/2021 apresenta **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**.

Ressalto que o presente parecer tem cunho opinativo, e não impede o trâmite do respectivo analisado.¹

É o parecer.

Assim encaminho este parecer jurídico ao Sr. Vereador Thiago Aquino Alves, Presidente da Comissão de Justiça e Redação, para ciência e providências.

É o parecer.

Pradópolis, 03 de agosto de 2021


RODRIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 334.704

¹ "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.) Sem grifo no original