

PARECER Nº 13/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.304/2017

Apresentado pelo Vereador Alberes Lopes

Em: 21 de fevereiro de 2017

EMENTA: Institui, como atividade curricular, em caráter complementar, nas escolas da Rede Escolar do Município de Caruaru localizadas na Zona Rural, a disciplina de Técnicas Agrícolas e dá outras providências

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Educação

TEMA 3 – Técnicas Agrícolas

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Alberes Lopes*, que institui, como atividade curricular, em caráter complementar, nas escolas da Rede Escolar do Município de Caruaru localizadas na Zona Rural, a disciplina de Técnicas Agrícolas e dá outras providências

A ideia é estabelecer uma matéria que forme os alunos da área rural em técnicas que favoreçam o seu desenvolvimento, como também o da sua comunidade. O edil pretende fomentar, nesses jovens, uma educação voltada a multiplicidade das exigências do mundo contemporâneo com as atividades básicas da agricultura.

Devidamente justificado, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. ANÁLISE

2.1 – Da Competente Iniciativa

A iniciativa das leis é o ponto de partida da análise jurídica de qualquer proposição legislativa. Neste compasso, é de bom alvitre relembrar que educação é um serviço público e, como tal, sujeito as normas de organização e desenvolvimento determinados pelo poder competente.

Ocorre que, o referido projeto trata de matéria estranha a iniciativa do Poder Legislativo. No caso, tendo por fundamento o art. 19, §1º, inciso VI, da Constituição de Pernambuco, aplicável, ao município, por força do disposto no art. 76, da referida carta, incumbe ao Chefe do Executivo, privativamente, a criação, estruturação e definição das atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

In caso, se observa que o PL atua sobre o gerenciamento da prestação do referido serviço público, principalmente quando o objetivo é, segundo o art. 1º, que *“fica instituída, como atividade curricular, em caráter complementar, nas escolas da rede escolar do município, a disciplina de Técnicas Agrícolas”*.

É pacífica a posição dos Tribunais quando alude ser, o Poder Executivo, o único dos poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e a oportunidade das necessidades da administração pública. Assim sendo, por inserir vício de iniciativa, o projeto de lei é inconstitucional por ferir a Constituição de Pernambuco.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.249, de 07 de abril de 2014, de iniciativa parlamentar, promulgada após veto total do Prefeito, que **“dispõe sobre a implantação de disciplinas de Direito nas escolas municipais”** Lei impugnada que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Prefeito Por outro lado, cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, que refere genericamente Violação da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes e criação de despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, 238, 239 e 241 da Constituição Estadual). Ação julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 20774864220148260000 SP 2077486-42.2014.8.26.0000, Relator: João Carlos Saletti, Data de Julgamento: 25/02/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/02/2015)

Além do mais, a edição das diretrizes curriculares ou dos parâmetros curriculares nacionais, é da competência do Conselho Nacional de Educação, com homologação pelo Ministro da Educação, sendo veiculada por Resolução. Assim, essa é a forma de como as diretrizes curriculares nacionais são veiculadas e, desta forma, obrigado todos os sistemas de educação, conforme fundamentado na Lei de Diretrizes e Bases, vide art. 9º, incisos IV e VIII, combinado com alínea “c” do art. 9º, da Lei nº 4.024/61, com redação dada pela Lei 9.131/95.

Conforme visto, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, não encontra sustentação na CEPE e nem na CF/88, pois invade claramente seara do executivo. Nesse particular, o PL impõe uma obrigação à administração pública, interferindo na gestão da coisa pública.

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus a nova frente de serviço a ser desenvolvida: contratação de professores, compra de material específico, estruturação da nova grade horária e outras ações envolvidas para bom andamento do trabalho.

Mais uma vez, cabe ao Legislativo a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar.

“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”. 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.”

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, propondo leis de efeitos concretos, ou equivalentes, viola a harmonia e a independência dos poderes. E esta é a atual situação encontrada no referido PL, qual seja, uma lei formalmente revestida, mas que insere claros atos de administração, situação claramente vedada.

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº. 6.509/06 do Município de Franca, dispondo sobre a criação do Programa ‘Férias Ativas’, a ser desenvolvido no período de recesso escolar e de férias nas escolas municipais. Norma de iniciativa parlamentar. Matéria relativa à organização administrativa e execução de serviços públicos. Atribuição exclusiva do Prefeito. Juízo de oportunidade e conveniência. Despesas não previstas. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Ação julgada procedente. Egrégio Tribunal de Justiça, na ADI nº 152.965-0/8-00, da relatoria do eminente Desembargador *PENTEADO NAVARRO*.

Ato contínuo, o PL é incompatível com o art. 19, § 3, inciso II, combinado com o art. 128, inciso V, ambos da CEPE, porque cria obrigações para o Executivo, sem indicar os recursos orçamentários para atendimento dos deveres nele contidos, sendo lógico que sua implementação demandará a utilização de recursos humanos, operacionais e financeiros.

Art. 19 (...)

§ 3º **Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador**, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais, que somente poderão ser aprovadas, caso:

(...)

II - **indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza**, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço de dívida, transferências tributárias constitucionais para os Municípios, relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do texto do projeto de lei;

Art. 128. São vedados:

(...)

V - **o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual**;

A Procuradoria de Justiça, em parecer jurídico sobre casos envolvendo vício de iniciativa, deixa bem nítido o entendimento de que a direção superior de órgãos e secretarias cabe ao Prefeito.

“A matéria disciplinada pela lei impugnada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais. Questões relacionadas à organização interna da rede de ensino municipal são exclusivas da Administração Pública, a cargo do Chefe do Poder Executivo, porque cria deveres ao poder público municipal. Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Nas se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo. Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, determinando a divulgação do cardápio da merenda escolar oferecida aos alunos da rede municipal de ensino, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a' e 144). (...)

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, mesmo quando ele não possa discipliná-lo por decreto nos termos do art. 47, XIX, da Constituição Estadual. Assim, a Lei, ao estabelecer atribuições ao Poder Executivo, de um lado, viola o art. 47, II e XIV, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração

e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo” (cf. fls. 56 e 58).

Portanto, o projeto de lei adentra na seara do administrador público, situação que lhe é vedada, visto que ofende diretamente os artigos 19, §1º, inciso VI e § 3º, II, art. 37, inciso II e o 128, inciso II, todos da Constituição do Estado de Pernambuco.

3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.304/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Câmara Municipal de Caruaru.