



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 668/2021

DATA ENTRADA: 04 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8779/2021

**Ementa:** Regulamenta o “cursinho Preparatório” para o Exame Nacional de Ensino Médio- ENEM, ingresso as Escolas Técnicas Estaduais- ETE, Vestibulares, concursos públicos, provas e similares nesta cidade e dá outra ordem.

### 1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8779, de autoria do Vereador Ricardo Liberato, que Regulamenta o “cursinho Preparatório” para o Exame Nacional de Ensino Médio- ENEM, ingresso as Escolas Técnicas Estaduais- ETE, Vestibulares, concursos públicos, provas e similares nesta cidade e dá outra ordem.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente:

A presente propositura visa em seu escopo, priorizar o desenvolvimento na educação e a construção do conhecimento que está cada vez mais difícil para os alunos e ex-alunos da rede de ensino público, ao acesso no ensino superior no âmbito estadual e federal.

O **CURSINHO PREPARATÓRIO AVANTE CARUARU** é um projeto de inserção social que visa atender alunos e ex-alunos, ambos da rede pública de ensino e oriundos, proporcionando a oportunidade de um estudo direcionado, através de ministrações de aulas das respectivas disciplinas cobradas no processo seletivo nos cursos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, ingresso as Escola Técnicas Estaduais – ETE, Vestibulares, Concursos Públicos, provas e similares, cujo ingresso é exclusivamente por meio de processos seletivos e alcançar a aprovação, cujo ponto central é regulamentar o intento direcionando seus alunos a participação e aprendizado, contando com a sensibilidade da Chefe do Poder Executivo Municipal para o pronto acatamento e Sanção.

“

É o relatório.

Passo a opinar.

## 2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.



O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.



### 3. MÉRITO

O projeto de lei Regulamenta o “cursinho Preparatório” para o Exame Nacional de Ensino Médio- ENEM, ingresso as Escolas Técnicas Estaduais- ETE, Vestibulares, concursos públicos, provas e similares nesta cidade.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo.** Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer *jus* à nova frente de serviço a ser desenvolvida. No entanto, deve ser lembrado da impossibilidade constitucional uma vez que o Poder Legislativo não pode regulamentar sobre os sistemas de ensino e implementação de cursinhos preparatórios, uma vez que dispor de instalações físicas como salas de aula, bem como profissionais capacitados e canais de transmissão, como elucidados os artigos 3º e 5º do referido projeto de lei.

Cumprir frisar que instituição de órgãos e serviços da Administração Pública configura a prática de ato concreto, que envolve a conveniência e oportunidade natural à implementação de políticas públicas, como a criação e a realocação de recursos humanos e orçamentários. A respeito do impacto orçamentário, inclusive, inexistente informação na propositura a respeito do impacto neste exercício e nos dois subsequentes, bem como da demonstração da origem dos recursos para o custeio das despesas originárias da implementação deste projeto, conforme exigência do art. 17, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe 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. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e a decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - 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;**

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)



Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

**II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;**

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

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

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

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

**III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;



V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

**VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)**

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Cabe essencialmente à Administração Pública a gestão da Secretaria de Educação. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumpramos destacar o art. 24, IX da Constituição Federal de 1988 que constata a quem de fato tem competência.

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: sendo este o entendimento dos tribunais, vejamos:

**IX** - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Cumpramos 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” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).



Assim, a regulamentação de cursinho preparatório no município é competência do Chefe do Poder Executivo. **Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade**, conforme julgado a seguir.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 01, de 29 de maio de 2015, do Município de Olímpia, que acrescentou o inciso V ao parágrafo único do artigo 157 da Lei Complementar nº 3-A, de 22 de dezembro de 1997, permitindo, dessa forma, que bancas e similares destinados à comercialização de espetinhos, hortaliças, leguminosas e frutas, exerçam comércio em vias públicas e logradouros urbanos do município. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo regras de competência legislativa (art. 5º da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente." (TJ-SP - ADI: 21183205320158260000 SP 2118320-53.2015.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 16/12/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/12/2015).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRITÉRIOS PARA CONVOCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE VAGAS PARA LOTAÇÃO DE SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO ACOLHIDA. 1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo sobre a organização e a atividade do referido Poder. 2. Incide em inconstitucionalidade a lei, resultante de projeto de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe acerca de critérios para convocação e distribuição de vagas para lotação de servidores da Secretaria Municipal de Educação de Montezuma. 3. Assim, houve ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, o que afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, acolhida a pretensão inicial e declarada a inconstitucionalidade da Lei municipal nº 12, de 28.12.2015, de Montezuma. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000160015285000 MG, Relator: Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 27/09/2017, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 13/10/2017)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE CRIA OBRIGAÇÃO PARA AS UNIDADES MUNICIPAIS DE ENSINO DE VILA VELHA ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA À SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO - INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO EM LEI ORÇAMENTÁRIA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO OBJETIVO DA NORMA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa de norma municipal, de iniciativa parlamentar, que determina à Municipalidade a criação da obrigação de disponibilizar pelo menos 01 (uma) cadeira de rodas nas dependências das escolas municipais de Vila Velha. Violação ao parâmetro da Constituição Estadual constante do art. 63, parágrafo único, incisos I e VI. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal por ausência de pressuposto objetivo da norma também presente em decorrência da criação de despesas em projeto de iniciativa privativa do



Chefe do Executivo Municipal, afrontando disposto na Constituição Estadual e na Constituição Federal. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJ-ES - ADI: 00242784220188080000, Relator: SÉRGIO BIZZOTTO PESSOA DE MENDONÇA, Data de Julgamento: 01/11/2018, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 08/11/2018)

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.

#### **4. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI**

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 123, IV do Regimento Interno:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

#### **5. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de **Lei nº 8.779/2021**

É o parecer. À conclusão superior.



Caruaru, 23 de janeiro de 2021

**JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO**  
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

**JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS**  
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1

**JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO**  
ESTAGIÁRIA DE DIREITO