



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 927

DATA ENTRADA: 18 de fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.808 de 2021

Ementa: cria o **Programa Permanente de Reforço Escolar** aos alunos matriculados nas unidades municipais de ensino, em especial os residentes em áreas de interesse social, nas comunidades mais carentes do município;

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.808 de 2021, de autoria do Vereador **IRMÃO RONALDO**, que cria o Programa Permanente de Reforço Escolar aos alunos matriculados nas unidades municipais de ensino, em especial os residentes em áreas de interesse social, nas comunidades mais carentes do município.

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 criação do Programa Permanente de Reforço Escolar dos alunos da rede pública municipal de Ensino de Caruaru, em especial os residentes em áreas de Interesse Social, nas comunidades carentes do município de Caruaru, visa criar instrumentos para que o Poder Público possa atenuar possíveis déficits de aprendizagem identificados pela comunidade escolar. Devido à pandemia do novo coronavírus (COVID-19) este ano, a situação tornou-se ainda mais grave. Com a suspensão das aulas presenciais e os ensinamentos à distância, muitos alunos estão enfrentando enorme dificuldade para o acompanhamento das aulas, sobretudo em função da falta de acesso ou conexão limitada à internet. E os mais prejudicados, em sua maioria, são os alunos, em especial os residentes em áreas de Interesse Social, nas comunidades*



carentes. Assim, entendo que devemos criar mecanismos que minimizem as referidas dificuldades momentâneas e, ao mesmo tempo, propor soluções para uma melhoria do rendimento escolar de nossos alunos. Tenho certeza de que a criação de um Programa Permanente de Reforço Escolar trará enormes benefícios à comunidade escolar como um todo. Pelos motivos expostos é que solicito o apoio de meus Pares para que a presente proposta logre êxito.”

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 serem utilizados 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 ressalta-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 cria o Programa Permanente de Reforço Escolar aos alunos matriculados nas unidades municipais de ensino, em especial os residentes em áreas de interesse social, nas comunidades mais carentes do município.

Observa-se que o 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, gerando gastos financeiros que demandam de avaliação e administração de recursos financeiros e orçamentários que devem competir ao Chefe do Poder Executivo para prever se há proporcionalidade de dinheiro público para atender a demanda de tal proposição legislativa.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe 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. 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 decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal; artigo 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 criação de Programa Permanente de Reforço Escolar aos alunos matriculados nas unidades municipais de ensino, em especial os residentes em áreas de interesse social, nas comunidades mais carentes do município. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumprе 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 criação de Programa Permanente de Reforço Escolar no município é competência do Chefe do Poder Executivo.



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.

É válido trazer à baila que o Município de Laguna, Estado de Santa Catarina, trouxe para a dinâmica parlamentar Projeto de Lei Complementar (PL 018/2020) com a mesma temática e propósitos legais, entretanto, assim como sustentado na extensão deste parecer, foi atestado o vício de iniciativa de proposição em razão de não competir ao Poder Legislativo, mas sim ao Poder Executivo.

Nesse mesmo sentido:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. **IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA** ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. **MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO**. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. **Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes** do art. 61, II, alíneas c e e, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - ADI: 4211 SP - SÃO PAULO 0001219-04.2009.0.01.0000, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 03/03/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-053 22-03-2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.846/2019, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA. PROGRAMA "BLITZ ESCOLARES". VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. **COMPETÊNCIA DA INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO**. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**. **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES**. 1. Lei nº 3.846/2019, do Município de Guaíba, que institui o programa "Blitz Escolares", que trata da circulação de veículos e pedestres no entorno das escolas, objetivando coibir atividades ilícitas na área. 2. **A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria de Mobilidade** Urbana e Segurança e ao Conselho Tutelar, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89.4. A ausência de previsão da despesa nas peças orçamentárias não resulta necessariamente na inconstitucionalidade da lei que cria a despesa. Em verdade, tal ausência apenas impossibilita a execução da despesa naquele exercício financeiro. Precedentes do STF.5. Impossibilidade de utilizar Lei Orgânica Municipal como parâmetro de constitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE.



UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70083888917 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 03/07/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/07/2020)

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA VÍCIO DE INICIATIVA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. 2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual. 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de programas ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. (TJ-ES - ADI: 00243148420188080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 18/07/2019, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/07/2019)

Desta maneira, criar programas, projetos – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo da Chefe do Executivo. Ademais, para o efetivo cumprimento da lei impugnada, são necessárias providências a cargo do Poder Executivo.

Sendo assim, conclui-se, pela inconstitucionalidade do presente projeto de lei, pois, incorre em competência do Poder Executivo Municipal.

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 8.808 de 2021** por haver óbice legal.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 10 de março de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
|TÉCNICA LEGISLATIVA| MAT. 951

JOANA VITTÓRIA TORRES DO NASCIMENTO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO