PODER LEGISLATIVO
DE CARUARU
CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORÊNCIO

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO: 692/2021
DATA ENTRADA**:** 04 de Fevereiro de 2021
PROJETO DE LEI nº 8.781/2021

Ementa: Dispõe sobre a inclusão de atividades e conteúdos relativos a disciplina de Linguagem Brasileira de Sinais – Libras, no plano curricular das escolas municipais de ensino.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO,** apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.781/2021 de autoria do Vereador Mano do Som, Dispõe sobre a inclusão de atividades e conteúdos relativos a disciplina de Linguagem Brasileira de Sinais – Libras, no plano curricular das escolas municipais de ensino.

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*: "E esse PL, visa eliminar a ausência da lei, no polo fundamental e médio das escolas públicas e privadas em nosso município. Destaco ainda que, o Governo reconheceu a linguagem como meio de expressão, assim, precisamos ficar aptos a usala de maneira adequada".*

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 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. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que a inclusão de matéria em currículo escolar municipal é afeita ao interesse local, nos termos Constitucionais consagrados.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

> **Art. 115 –** As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.
> **§ 1º -** Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.
> **(**...)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. MÉRITO

Como já exposto em pareceres anteriores, esta Consultoria Jurídica mantém o posicionamento **do vício de iniciativa** em proposições que versem sobre alteração da grade escolar.

É pacífico, inclusive entre os membros da CLRL, que há vício na iniciativa em tais iniciativas, tendo recebido parecer desfavorável os seguintes projetos com teor idêntico: PL 8.742/21, 8.766/21, 8.790/21 e 8.808/21.

Sabendo da boa-fé e nobre iniciativa que move o edil, repete-se a fundamentação lastreada no Supremo Tribunal Federal em posição jurídica – recente – eis o enxerto *verbis ad verbum,* que aborda o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.792 RIO GRANDE DO NORTE
RELATOR :MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S) :GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S) :PGE-RN - FRANCISCO DE SALES MATOS
INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
ADV.(A/S) :ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO
INTDO.(A/S) :ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS DA UNIÃO - ANDPU
ADV.(A/S) :RAFAEL DA CAS MAFFINI
EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte. Obrigação de a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte prestar serviço de assistência judiciária, durante os finais de semana aos necessitados presos em flagrante delito. Violação da autonomia universitária. Vício formal. Ação julgada procedente. Modulação. Efeitos ex nunc. 1. A previsão da autonomia universitária vem consagrada no art. 207 da Carta Política. Embora não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UF-MC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. **2. A determinação de que o escritório de prática jurídica preste serviço aos finais de semana, a fim de atender necessitados presos em decorrência de flagrante delito, implica necessariamente a criação ou, ao menos, a modificação de atribuições conferidas ao corpo administrativo que serve ao curso de Direito da universidade. Isso sem falar que, como os atendimentos serão realizados pelos acadêmicos do Curso de Direito cursando o estágio curricular obrigatório, a Universidade, obrigatoriamente, teria que alterar as grades curriculares e os horários dos estudantes para que desenvolvessem essas atividades em regime de plantão, ou seja, aos sábados, domingos e feriados. Peca, portanto, o diploma legislativo em sua totalidade, porque fere a autonomia administrativa, a financeira e, até mesmo, a didático-científica da instituição, uma vez que ausente seu assentimento para a criação/modificação do novo serviço a ser prestado.**
3. Por outro lado, verifica-se que o escopo da legislação é o suprimento parcial da deficiência do poder público em assegurar aos hipossuficientes o direito à assistência judiciária integral e gratuita (art. 5º, LXXIV, CF/88) e o amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF/88). Ao invés de o Poder Público desempenhar esse dever fundamental por intermédio da Defensoria Pública, a teor do art. 134 da Constituição Federal, procurando, ao máximo, mitigar as deficiências dessa instituição permanente e essencial à Justiça, o legislador potiguar, em substituição, impôs, nos casos de ausência de defensor público constituído, que essa atividade fosse desempenhada por estudantes da universidade estadual, a qual, frise-se, tem por objetivo precípuo as atividades de ensino superior, mas que, aos finais de semana e feriados, passaria a desempenhar, obrigatoriamente, por intermédio de seu corpo de alunos e professores, funções de assistência jurídica integral e gratuita aos financeiramente

hipossuficientes. Note-se, inclusive, que essa atividade, conforme dispõe o art. 2º, § 2º, da lei estadual, deve ensejar o pagamento, pelo Poder Executivo, de "remuneração ao estudante/plantonista" Nada impede, no entanto, que o Estado do Rio Grande do Norte realize convênio com a Universidade para viabilizar a prestação de serviço de assistência judiciária aos necessitados. **4. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 8.865/06, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, contêm, ainda, vício formal de iniciativa (art. 61, § 1º, II, c, CF/88), pois criam atribuições para a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e dos Desportos (art. 2), para a Secretaria de Estado de Defesa Social e Segurança Pública (art. 2º) e para a Polícia Civil (art. 3º), sem observância da regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual. 5. Ação julgada procedente para se declarar, com efeitos ex nunc, a inconstitucionalidade da Lei nº 8.865/06 do Estado do Rio Grande do Norte.**

DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEI MUNICIPAL – INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO – INEXISTÊNCIA – PRECEDENTES DO PLENÁRIO – SEGUIMENTO – NEGATIVA. 1. O Tribunal de origem julgou improcedente o pedido formalizado em processo objetivo, assentando a constitucionalidade da Lei nº 6.057/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, ante fundamentos assim resumidos: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL, INICIATIVA PARLAMENTAR. ENSINO. REDE ESTADUAL. DETERMINAÇÃO DE ÊNFASE NO HOLOCAUSTO NAZISTA NA GRADE CURRICULAR DE HISTÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. MODIFICAÇÃO POSTERIOR DA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA. IRRELEVÂNCIA. Representação de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Procurador Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a imputar vício de inconstitucionalidade formal à Lei 6.057/11, que, de iniciativa legislativa de deputado, determina que se dê ênfase ao holocausto nazista no conteúdo programático de História da rede estadual de ensino como forma de educação, prevenção e combate a todas as formas de discriminação e intolerância. Informações do Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa a destacar preliminarmente que o dispositivo constitucional estadual dito violado não mais subsiste, por força de emenda posterior à sanção e promulgação da lei. 1. A alegação do Presidente da Casa Legislativa equivale a arguição de falta de interesse de agir, a qual, contudo, há de ser rejeitada porque, a despeito da nova redação do dispositivo constitucional supostamente viciado, acolhê-la implicaria manter-se na ordem jurídica lei na origem inquinada de inconstitucionalidade porque invasiva da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Diante da redação quer ao art. 61, II, e, da CRFB deu a Emenda Constitucional 32/01, a despeito de apenas em 2012 a Emenda Constitucional 53 ter adequado o art. 112, II, d, àquela outra, de matiz federativa e, portanto, a ser repetida nas Cartas estaduais e apesar de o texto originário justificar o entendimento de que somente por ato do Poder Executivo se poderia dispor acerca de conteúdo curricular da rede estadual de ensino, tal conclusão não é possível diante da nova dicção da norma paradigmática, na medida em que suprimiu da

iniciativa legislativa privativa do Governador leis que tratem das atribuições de Secretarias de Estado e de órgãos da Administração Pública. **3. Ademais, lei que se limita a traçar norma geral de ensino, sem criar ou extinguir órgãos do Poder Executivo e sem criar cargos e funções, tampouco sem introduzir disciplina ou atividade no currículo escolar não é de iniciativa privativa do Governador** 4. Ação que se julga improcedente. No extraordinário, o recorrente aponta a violação dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea b, 63, inciso I, e 84, inciso IV, da Constituição Federal. Afirma violar a autonomia do Poder Executivo proposta legislativa de iniciativa parlamentar conferindo atribuição à Secretaria de Educação. Alude à necessidade de se confeccionar novos materiais didáticos, implicando aumento de despesa. 2. Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas – medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 724/RS, relator ministro Celso de Mello, com acórdão publicado no Diário da Justiça em 27 de abril de 2001, ação direta de inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora ministra Ellen Gracie, com acórdão publicado no Diário da Justiça em 25 de maio de 2007, e ação direta de inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator ministro Eros Grau, com acórdão publicado no Diário da Justiça em 24 de agosto de 2007. A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Ausente proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar, ainda que venha a ser necessária atuação da Secretaria de Educação para o seu cumprimento. 3. Ante o exposto, nego seguimento ao extraordinário. 4. Publiquem. Brasília, 27 de janeiro de 2021. Ministro MARCO AURÉLIO Relator
(STF - RE: 1296185 RJ 0050597-80.2014.8.19.0000, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 27/01/2021, Data de Publicação: 04/02/2021)

Note-se que a ideia fim, em ambos os projetos, é alterar a estrutura curricular, lá da Universidade Estadual e aqui a introdução de matérias municipais. A posição do Supremo é que tal iniciativa é reservada, pois cria atribuição para Secretarias e órgãos, alterando a estrutura destes, indo de encontro ao princípio da separação dos Poderes.

> ***"Ademais, lei que se limita a traçar norma geral de ensino, sem criar ou extinguir órgãos do Poder Executivo e sem criar cargos e funções, tampouco sem introduzir disciplina ou atividade no currículo escolar não é de iniciativa privativa do Governador"***

Em linhas didáticas e claras o Supremo Tribunal determinou que caso o projeto crie ou extinga órgãos, crie cargos ou funções ou introduza nova disciplina ou atividade no currículo escolar, tais projetos devem ser iniciados de **forma exclusiva pelo Poder Executivo**.

Como sabido, o juiz interpreta e aplica a lei ao caso concreto. No Estado de Pernambuco e no Município de Caruaru também há legislação que exige a observância do **Princípio da Separação dos Poderes.**

Observe o que dizem as Leis maiores Estaduais e Municipais:

> 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**.

Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal aduz:

> Art. 36 - São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, **estrutura e atribuições** de **secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos** da administração pública;

Que se deixe claro que não é a Consultoria Jurídica que afirma que incluir a educação financeira no plano curricular municipal é matéria privativa, mas sim o Supremo Tribunal Federal na interpretação da alteração da grade curricular e tal posição é seguida pelos Tribunais pátrios, vide os acórdãos:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.554, de 13-5-2019, que **'inclui no currículo escolar do Município de Sertãozinho a História do Senhor Manoel Rodrigues Santinho (1916-1998),** o 'Mané Gaiola'. Preliminar. Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município e da Lei Geral das Eleições. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. **Mérito. Programa governamental. Competência do Executivo para a organização e planejamento da prestação do serviço público de educação. Vício de iniciativa. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município**. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144,

todos da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente."
(TJ-SP - ADI: 21927027520198260000 SP 2192702-75.2019.8.26.0000, Relator: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 27/11/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/12/2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.889, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2016, **QUE 'DISPÕE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA, NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA** E PARTICULARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA NORMA - INADMISSIBILIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONA-LIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública**". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino, conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo**, que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar".
(TJ-SP - ADI: 22601783820168260000 SP 2260178-38.2016.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 21/06/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/06/2017)

Deste modo, conscientes do caráter opinativo deste parecer jurídico, a Consultoria Jurídica, nos termos regimentais, sugere ao Relator do projeto o **ARQUIVAMENTO** da proposição diante do patente vício de iniciativa que fere frontalmente o princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares a proposição.

7. POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE ANTEPROJETO

Diante da previsão legal e jurídica da necessidade da matéria, objeto do projeto, ser de iniciativa exclusiva do Executivo Municipal, e ciente da importância da educação de libras para a inclusão dos alunos, que o autor da proposição – via requerimento (art. 155 do R.I) apresente a proposição como anteprojeto ao Executivo Municipal.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pelo rejeição da proposição de nº 8.781/2021** por conter vício de constitucionalidade e de iniciativa, insanáveis em seu nascedouro.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 15 de abril de 2021.

Anderson Mélo
OAB/PE 33.933
[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

Stefany Mariano de Moura
Estagiária de Direito

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
Assinado de forma digital por José Ferreira de Lima Netto
Dados: 2021.05.10 17:45:21 -03'00'

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral