



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO: 5721/2021
DATA ENTRADA: 18 de Outubro de 2021
PROJETO DE LEI nº 9.149 de 2021

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a implantar a disciplina de Educação Patrimonial na grade curricular no âmbito do Município de Caruaru/PE, e dá outras providências.

1 . RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre projeto que autoriza o Poder Executivo a implantar a disciplina de Educação Patrimonial na grade curricular no âmbito do Município de Caruaru/PE. Projeto de Lei nº 9.149/2021 de autoria da Vereadora **Perpétua Dantas**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O presente Projeto de Lei tem como objetivo implantar a disciplina de Educação Patrimonial na grade curricular das escolas do município. Trata-se de um projeto de lei para conscientizar, educar e manter viva a memória patrimonial histórica e cultural do nosso município, através do ensino e da educação escolar.”*.

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 desta Casa Legislativa dispõe sobre as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

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.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, apoio legislativo nas audiências públicas, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados por quaisquer órgãos/departamentos da Câmara. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Art. 274 – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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 ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA 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 que a autora 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.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo, desta maneira, incluir matéria em currículo escolar municipal, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão, a indicação de matéria de competência legislativa municipal, sendo clara sua admissibilidade.

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 DO MÉRITO

A iniciativa da Parlamentar é louvável, tendo em vista que é de extrema importância manter viva a memória patrimonial histórica e cultural do nosso município. Ocorre que, segundo posicionamento já exarado nos pareceres referentes aos projetos de nºs 8.742/2021 e 8.781/2021, e anteriormente no projeto 7.325/2017, a Consultoria Jurídica entende que tal matéria de iniciativa reservada.

E para tanto, socorre-se do Supremo Tribunal Federal um posição jurídica – não reformada – que informa a posição dominante neste Tribunal, e eis o enxerto *verbis ad verbum*, que aborda o tema:



ACÇÃO 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 âmbito 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 precípua 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 todos 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**

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 - INCONSTITUCIONALIDADE 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 patrimonial para a história e o respeito do indivíduo com suas raízes, que a autora da proposição – via indicação (art. 172 do R.I) apresente a proposição como anteprojeto ao Executivo Municipal.



8 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pelo arquivamento da proposição de nº 9.149/2021** por conter **vício de constitucionalidade e de iniciativa, insanáveis em seu nascedouro.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de Novembro de 2021.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO|

MAT.740-1 – CJL

THALINNE NAYALE RIBEIRO XAVIER

ESTAGIARIA DE DIREITO - CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO

CONSULTOR JURÍDICO GERAL