



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 28-A/2022 CJLEG

PROTOCOLO: **4501/2021**

DATA ENTRADA: 11 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.080/2021

Ementa: Cria o Plano Municipal de Educação Financeira Familiar no âmbito das escolas públicas do Município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.080/2021**, de autoria do **Vereador Irmão Ronaldo**, que cria o Plano Municipal de Educação Financeira Familiar no âmbito das escolas públicas do Município de Caruaru.

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: *“Em 2019, 40,3% da população adulta do Brasil estava com dívidas e negativadas, de acordo com a Serasa. Esse dado é alarmante. Possuir conhecimentos práticos sobre finanças ajudam as pessoas a desenvolverem uma melhor organização financeira e qualidade de vida, pois através de uma vida financeira equilibrada é possível abrir novos empreendimentos e investir em educação, saúde e bem-estar. A pesquisa da S&P Ratings Services Global Financial Literacy Survey, é um ranking mundial sobre o nível de conhecimento de educação financeira da população de 144 países. Nesta, o Brasil ficou na posição 74º, abaixo da média mundial. Os países com os três melhores desempenhos na pesquisa foram Noruega, Dinamarca e Suécia. De maneira geral, os países que investem largamente em programas de educação financeira obtiveram melhores resultados nesta pesquisa, o que reforça a importância destes programas para a população brasileira. Além de serem de extrema importância, as políticas de promoção da educação financeira estão em consonância com o atingimento dos seguintes objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas: 1º) Acabar com a pobreza em*



todas as suas formas, em todos os lugares, 4º) assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos; 10º) Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles e 12º) assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. No Brasil, algumas experiências de sucesso podem ser destacadas. O projeto Jogos de Educação Financeira, realizado em mais de 90 escolas da rede pública do Ceará em parceria com instituições do 3º setor, rendeu bons resultados ao combinar uma metodologia de ensino através de jogos educativos. A iniciativa foi reconhecida internacionalmente e inspirou projetos semelhantes no Chile.”

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 desta Casa Legislativa, dispõe 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. 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.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico legislativo sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião té desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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 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.



O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, **plano municipal de educação**, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *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 municipal¹.

5. MÉRITO

O projeto de lei cria o Plano Municipal de Educação Financeira Familiar no âmbito das escolas públicas do Município de Caruaru.

O presente projeto 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 o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

5.1 - DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O DIREITO À EDUCAÇÃO

Inicialmente, vale ressaltar que de acordo com o art. 22, XXIV, da CF/88, é de competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, contudo o art. 23, V também da CF/88 aduz que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - **diretrizes e bases da educação nacional;**

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, **à educação**, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Por sua vez, a Lei Orgânica determina:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

VII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado de Pernambuco, **programas de educação pré-escolar, do primeiro grau e de ensino profissionalizante;**

Art. 6º - Ao Município de Caruaru compete, em comum com a União e o Estado, observadas as normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência aos seus munícipes;

Observa-se, dessa forma que o acesso à educação é de competência comum a todos os entes da Administração Pública direta, fato que demonstra a importância do tema e a preocupação que deve existir, em especial por parte do poder público, em efetivá-lo.

5.2 - DA CONSTITUCIONALIDADE E INICIATIVA.

No entanto, deve ser lembrado da impossibilidade constitucional uma vez que o Poder Legislativo não pode regulamentar sobre questões educacionais. Desse modo, compreende-se que 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, e a matéria do presente projeto compete ao Poder Executivo dispor sobre.

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida, e invade a gestão da Secretaria de Educação, órgão do Poder Executivo.

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.

Vale ressaltar que cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas e serviços, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal. 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)

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei criando novo programa de governo, disciplinando-o, como ocorre, no caso em exame, em função da instituição de palestras de incentivo visando a educação financeira e empreendedora nas escolas de âmbito municipal nas escolas públicas municipais, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o **princípio da separação de poderes**.



Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública instituir projeto nos moldes da proposição ora sob análise. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder**.

Cumpre 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).

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.

5.3 – DO DECRETO Nº 10.393, DE 09 DE JUNHO DE 2020

O Governo Federal, no uso de suas atribuições, instituiu a nova estratégia nacional de Educação Financeira – ENEF e o Fórum Brasileiro de educação Financeira – FBEF, cujo conteúdo pode ser resumido da seguinte forma:



“O governo federal publicou, no Diário Oficial da União (DOU) desta quarta-feira (10/06), o Decreto nº 10.393, que institui uma nova estratégia nacional de educação financeira com a finalidade de promover a educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal no País. “Finanças pessoais, orçamento, planejamento, previdência social, sistema financeiro e investimento são temas que já estão em desenvolvimento pela Secretaria de Educação Básica, do governo federal”, afirma o coordenador de Desenvolvimento Cooperativo do SESCOOP/PR, Devair Mem. “A estratégia nacional de educação financeira é uma política pública lançada em 2010, com a finalidade de promover a educação financeira e previdenciária da população, além de contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores”, acrescenta.”

Assim, cabe ao edil exigir o cumprimento do decreto federal que institui a estratégia nacional de educação financeira, abrangendo assim o objeto do seu projeto de lei.

6. DA IMPOSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nestas diretrizes, vê-se que já existe a obrigação de pôr em prática a estratégia nacional de educação financeira, com a finalidade de promover a educação financeira e previdenciária da população, além de contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores.



7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 9.080/2021.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 19 de Abril de 2022

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

RUANA KARINA DA SILVA

Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO

Consultor Jurídico Geral