



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 70-A/2022 CJL

PROTOCOLO: 6115/2021

DATA ENTRADA: 08 de NOVEMBRO de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.173 de 2021

Ementa Institui o Programa Municipal “Escola Comunitária” no âmbito do município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que institui o Programa Municipal “Escola Comunitária” no âmbito do município de Caruaru. Projeto de lei nº 9.173, autoria do **Vereador IRMÃO RONALDO**.

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 projeto: “O Programa Municipal Escola Comunitária visa incentivar pessoas físicas e jurídicas a contribuírem para a melhoria da qualidade do ensino na rede pública, seja com doação de equipamentos, realização de obras de manutenção, conservação, reforma e ampliação de prédios escolares, seja com outras ações que visem beneficiar o ensino nas escolas públicas do Município de Caruaru. Sabemos que a Administração Pública tem a obrigação com a manutenção das escolas, para uma educação mais completa e convidativa aos alunos. Entretanto, as empresas localizadas nas comunidades circunvizinhas que tiverem interesse na evolução educacional e profissional dos alunos poderão ajudar as escolas com problemas estruturais de ordem material e técnica, que podem ser reduzidos ou, até, eliminados. Sendo assim, as instituições privadas e as pessoas físicas voluntárias, por intermédio do Programa Escola Comunitárias, poderão transformar a realidade dos estabelecimentos de ensino, através de suas empresas e voluntários qualificados na rotina escolar. A população circunvizinha que, na maioria das vezes, é composta por pais e parentes dos alunos, tem especial interesse na melhoria da qualidade das instalações e do ensino e, por esse motivo, podem e devem contribuir para a evolução constante do ser humano, oferecendo uma escola melhor, mais equipada e mais eficiente. Dessa forma, ao entender que o Programa Escola Comunitária



irá incentivar a interação entre a população e a comunidade acadêmica, e da mesma forma incentivará as pessoas jurídicas a contribuírem para a melhoria do ensino local, submetemos este Anteprojeto de Lei para que, após a análise dos distintos Pares, aprovem-no por ser deveras útil a toda a comunidade.”

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. 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 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 **assessoramento jurídico** 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 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 artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – serviço público escolar – não repercute na seara de competência da União.

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

A intenção do parlamentar é louvável pois o projeto de lei em questão demonstra preocupação com a educação pública, buscando aprimorar novos métodos e melhorar a qualidade do ensino, trazendo desta forma um bem estar para a população. Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade**

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.



claramente a seara do Poder Executivo. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública, 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).

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida, invade a gestão da Secretaria de Educação, órgão do Poder Executivo. No entanto, deve ser lembrado da impossibilidade constitucional uma vez que o Poder Legislativo não pode regulamentar sobre questões educacionais, palestras sobre temas, campanhas e palestras educativas, bem como ações que visem modificar o ensino na Rede Pública Municipal. Sendo assim, não possui respaldo legal visto 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 até orçamentários.

Neste ínterim, a iniciativa para o projeto de lei em voga necessita de imperiosa proposição pelo **Poder Executivo, uma vez que o mesmo está circunscrito dentro de seus planos de governo, bem como tem ciência das necessidades que assolam a Educação Municipal** e tem atribuições legais para disciplinar como se daria a parceria e convênios com empresas para que tais Pessoas Jurídicas prestassem assistência às unidades de ensino municipais.

Avaliando a extensão temática da propositura legislativa empunhada, observa-se que o excelentíssimo vereador postula a criação de uma parceria entre Empresas e Escolas Municipais de Caruaru-PE a fim de que aquelas prestem serviço como doação de equipamentos para auxiliar nas aulas, obras de conservação, manutenção, reforma e ampliação dos prédios e estruturas escolares para contribuir na dinâmica educacional das escolas em eixo.



Além de gerar a obrigação da forma de contratação para a participação do programa, dispondo que devem firmar termo de cooperação com a direção da escola, a ser dotada, ouvido o colegiado escolar. Vejamos:

Art. 3º - A participação no programa “Escola Comunitária” poderá ocorrer sob a forma de:

I - doação de equipamentos;

II - realização de obras de manutenção, conservação, reforma e ampliação de prédios escolares; ou

III - outras ações que visem beneficiar o ensino na Rede Pública Municipal.

Art. 4º - Para participar do Programa de que trata esta Lei, as pessoas jurídicas devem firmar termo de cooperação com a direção da escola.

Nessa toada, mesmo com os propósitos louváveis de auxílio, observa-se que a atuação do Poder Legislativo em disciplinar tal matéria é incabível, pois conforme supracitado o **Poder Executivo tem seus planos governamentais e tem ciência das dinâmicas de projetos e programas que pretende implantar devido a análise financeira e orçamentária que as Escolas Municipais demandam.**

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).

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir acerca da 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.

Observa-se o mesmo quadro exemplificativo no Projeto de Lei nº 8.868º/2021 de autoria do Vereador Jorge Quintino da Câmara Municipal de Caruaru, o qual apresenta proposição similar ao projeto de lei em avaliação, cujo documento de tramitação reitera que a competência é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para instruir que Empresas e Pessoas Jurídicas firmem parceria para auxiliar a dinâmica das Escolas Municipais. Acontece que este Projeto de Lei foi rejeitado e arquivado pela mesma Casa Legislativa.

Neste mesmo sentido, encontram-se as jurisprudências que fortalecem a competência do Executivo para respectiva demanda:

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. TEOR 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)

AÇÃO 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 e campanhas educativas – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a



cargo da Chefe do Executivo, não podendo haver usurpação de poderes da parte desta Câmara Municipal de Caruaru.

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

6. 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, V c.c Art. 172 do Regimento Interno:

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

(...)

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

Art. 172 – A indicação é a proposição que visa sugerir medidas executivas ou legislativas aos poderes públicos.

Parágrafo único – As indicações têm procedimento semelhante aos requerimentos, solicitado à Mesa Diretora o seu encaminhamento.

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.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 9.173 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 22 de Julho de 2022

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
[ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO]
MAT.740-1 CJL

THALINNE NAYALE RIBEIRO XAVIER
ESTAGIARIA DE DIREITO - CJL

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral