



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 2464/2021

DATA ENTRADA: 27 de Abril de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.930 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a recomendação aos professores da rede municipal de ensino de Caruaru, trazer a reflexões sobre o trato, cuidado e proteção aos animais não-humanos como forma de prevenção à crueldade.

1 RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre projeto que dispõe sobre a recomendação aos professores da rede municipal de ensino de Caruaru, trazer a reflexões sobre o trato, cuidado e proteção aos animais não-humanos como forma de prevenção à crueldade, de autoria do Vereador **Anderson Correia**.

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.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil. Possibilitando assim a atuação coadjuvante dos parlamentares.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“É fundamental o investimento em ações pedagógicas, que abordem a garantia de direitos no âmbito da educação e a atual conjuntura sociocultural aponta para a emergência de novos paradigmas na relação homem-natureza. Temas que podem ser discutidos e problematizados no dia a dia escolar: maus tratos e abandono de animais, fins científicos ou religiosos; os*



casos em que ocorrem crimes e as situações em que se deve proceder à denúncia, todos são aspectos que se pode trabalhar em todos os níveis da educação básica. Neste sentido, solicito a anuência dos nobres parlamentares desta Casa Legislativa para aprovar a presente propositura."

É o relatório.

Passa-se 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 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, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de Lei, de iniciativa do parlamentar Anderson Correia, dispõe sobre a recomendação aos professores da rede municipal de ensino de Caruaru, trazer a reflexões sobre o trato, cuidado e proteção aos animais não-humanos como forma de prevenção à crueldade.

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.

Todavia, foi localizada a Lei 4.470 de 23 de dezembro de 2005 que dispõe sobre a inclusão da disciplina de educação ambiental na grade curricular das Escolas da Rede Municipal de Caruaru. Esta lei, fala sobre a obrigatoriedade da disciplina de educação ambiental na grade curricular das Escolas da Rede Municipal de ensino de Caruaru, cabendo a Secretária Municipal de Educação estabelecer o conteúdo ao público alvo desta disciplina, bem como oferecer cursos acessíveis a todos os seus professores, capacitando-os a lecionar a matéria.



Logo, se já existe uma lei que trata sobre a educação ambiental, acolhendo ela os animais, fica inviável o presente projeto de lei.

Quando o Parlamentar, autor da propositura dispõe na sua ementa que seja recomendado a ampla divulgação da lei 14.064 desde os anos iniciais nas escolas do município, ainda compete ao município tratar sobre esta matéria, pois o assunto continua sendo de interesse local, mas, ao destrinchar o Art.1º da propositura, ele foge da competência do município. Vejamos:

Art. 1º Em toda rede Municipal de Ensino de Caruaru, desde os anos iniciais, fica recomendado aos professores do município, que seja dada ampla divulgação à Lei 14.064, sancionada em 29 de setembro de 2020 (Lei Sansão), tornando os educadores responsáveis por trazer aos alunos do município, reflexões sobre o trato, cuidado e proteção aos animais não-humanos como forma de prevenção à crueldade.

Ao exigir que os educadores sejam responsáveis pela divulgação da lei, a mesma deixa de ser uma recomendação e passa a ser uma obrigação, contradizendo-se com o que diz na própria ementa

Ou seja, apesar de o educador trabalhar no desenvolvimento do educando, a escola não pode obrigar ou pressionar seus integrantes a debater sobre este tema nas salas de aula, apesar de ser uma iniciativa louvável, pois as matérias disciplinares são regidas pelo Ministério da Educação (União) e pela Secretária de Educação do Município.

Por outro lado, importante observar a Lei Nacional das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, vide art. 9º, inciso I, que determina que **competete a União elaborar o plano nacional de educação** com fulcro no art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988.

Lei nº 9.394/96 - Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios**;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal **e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino** e o



atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

IV-A - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;

Em atendimento a superioridade constitucional da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Assim, a edição dos parâmetros curriculares nacionais ou as diretrizes curriculares, é da competência do Conselho Nacional de Educação, com homologação pelo Ministro da Educação, sendo veiculada por resolução. Além do mais, o Plano Nacional de Educação deve atenção explícita às normas estabelecidas nas diretrizes e bases da educação nacional.

O currículo do Ensino Fundamental tem uma base nacional comum, **complementada** em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, **por uma parte diversificada**. Os conhecimentos que fazem parte da base nacional comum independem da região e do lugar em que vivem, assegurando a característica unitária das orientações curriculares nacionais.

Os conteúdos curriculares **que compõem a parte diversificada do currículo devem ser definidos pelos sistemas de ensino e pelas escolas, de modo a complementar** e enriquecer o currículo, assegurando a contextualização dos conhecimentos escolares em face das diferentes realidades.



Desse modo, **o Ministério da Educação observa tais programas, como o do presente projeto, como componentes extra.** Sendo reconhecidos os projetos interdisciplinares como aqueles com base em temas formulados a partir de questões da comunidade e articulados aos componentes curriculares e às áreas de conhecimento.

Como consta na **Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010**, em seu art. 16:

Art. 16. Leis específicas, que complementam a LDB, determinam que sejam **incluídos componentes não disciplinares**, como temas relativos ao trânsito, ao meio ambiente e à condição e direitos do idoso.

Art. 17. No Ensino Fundamental e no Ensino Médio, destinar-se-ão, pelo menos, 20% do total da carga horária anual ao conjunto de programas e projetos interdisciplinares eletivos criados pela escola, previsto no projeto pedagógico, de modo que os estudantes do Ensino Fundamental e do Médio possam escolher aquele programa ou projeto com que se identifiquem e que lhes permitam melhor lidar com o conhecimento e a experiência.

§ 1º Tais programas e projetos devem ser desenvolvidos de modo dinâmico, criativo e flexível, em articulação com a comunidade em que a escola esteja inserida.

§ 2º A interdisciplinaridade e a contextualização devem assegurar a transversalidade do conhecimento de diferentes disciplinas e eixos temáticos, perpassando todo o currículo e propiciando a interlocução entre os saberes e os diferentes campos do conhecimento.

Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade, sendo este o entendimento dos tribunais, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.422/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - ESTABELECIMENTO DE DISCIPLINA A SER CUMPRIDA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE NATUREZA FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE. - A iniciativa para a propositura de lei que verse sobre matéria de cunho eminentemente administrativo, afeta



ao juízo de discricionabilidade da Administração, é privativa do Poder Executivo, sendo inconstitucional a lei proposta pelo Legislativo que trate sobre essas questões. - **A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, competindo ao Município apenas esmiuçar sua aplicação, adaptando-a para as peculiaridades locais.**

- A competência para regulamentar a aplicação da Lei Federal é do Poder Executivo, sob pena de ingerência indevida do Legislativo sobre o Executivo e violação ao princípio da tripartição de poderes. - Declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.422/12, do Município de Belo Horizonte. - Representação procedente. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000130249154000 MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 26/03/2014, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 15/04/2014)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PIRAPÓ. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INCLUSÃO DE NOÇÕES BÁSICAS DA LEI MARIA DA PENHA NA GRADE CURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO DE ORIGEM. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. VEDAÇÃO. PRECEDENTES. 1. **Caracterizada violação ao princípio da separação dos poderes (art. 10, CE/89), na hipótese em que lei de iniciativa parlamentar é editada para tornar obrigatório, nas escolas públicas do Município de Pirapó, o ensino de noções básicas sobre a Lei Federal 11.340/2006 (Lei Maria da Penha),** havendo, inclusive, **previsão de que a execução da norma ficará a cargo da Secretaria Municipal de Educação.** 2. A lei impugnada versa sobre matéria eminentemente administrativa, e interfere sensivelmente na organização e no funcionamento de órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal, motivo pelo qual a iniciativa para deflagrar processo legislativo acerca dessa temática compete ao prefeito, nos termos do 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial. 3. A inclusão da referida disciplina na grade curricular da rede municipal de ensino resulta em aumento de despesas públicas ao Poder Executivo, que tem assumido os custos do oferecimento de cursos de capacitação para os professores já contratados, sem



prejuízo da eventual contratação de novos profissionais para ministrarem a disciplina, circunstância que implica violação dos arts. 8º, 61, I, 149, I, II e III, 154, I e II, todos da CE/89. Jurisprudência deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081273146, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 11-09-2019.) (Grifamos)

Ademais, 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, que seria a Secretaria de Educação Municipal.

O Ministério da Educação regulamenta claramente como devem ser inseridas as disciplinas no currículo educacional, não sendo a matéria do projeto considerada disciplina, mas sim, componente extra, de modo que a competência para deflagrar o trâmite do projeto cabe ao Poder Executivo, adentrando na administração da coisa pública.

Assim, mesmo que a presente proposição possua conteúdo benéfico, importante para o crescimento cívico, e de suma utilidade à população, a proposição se mostra eivada de vício constitucional.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, é o presente parecer **não vinculante** para opinar em sentido **desfavorável** à propositura ora analisada

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de julho de 2021.

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL



ROSANA AMORIM
TÉCNICA LEGISLATIVA

THALINNE NAYALE RIBEIRO XAVIER
ESTAGIARIA DE DIREITO