



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 35/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 102/19 – Aatoria Vereadora Mônica Morandi – “Institui a Lei de Responsabilidade Educacional no âmbito do município de Valinhos na forma que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Institui a Lei de Responsabilidade Educacional no âmbito do município de Valinhos na forma que especifica”** de autoria da Vereadora Mônica Morandi, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumprе, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

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

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Ademais o projeto privilegia os princípios da publicidade e transparência assim definido:

"O princípio da transparência administrativa colima, em apertada síntese, a preservação da visibilidade e do caráter público da gestão dos negócios



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

públicos e a atribuição de legitimidade material à Administração Pública (além de juridicização, ética, conhecimento público, crítica, validade ou eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade, segurança jurídica), sendo instrumental de suas finalidades os subprincípios da publicidade, motivação e participação popular. Seu reconhecimento proporciona a reformulação das relações entre Administração Pública e administrados e é sinal de ruptura com o seu tradicional modelo autoritário, hermético, isolado, unilateral, reservado e sigiloso Sem prejuízo das regras legais que incorporam prescrições mais concretas da transparência administrativa, a abertura que sua própria compreensão como princípio jurídico proporciona e o maior grau de abstração, de generalidades e de indeterminações que ostenta têm forte carga para alterações ou reformulações de comportamentos administrativos tradicionais marcados pela histórica opacidade, de maneira que, diante de situações reveladoras de zonas cinzentas, a tendência deve ser a afirmação do princípio da transparência e da ampliação de seus graus de concretização.

(...) A identificação do princípio da transparência administrativa palmilha esse percurso, ligada, em última essência, à ideia-base do Estado Democrático de Direito. Em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa é inerente do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, o direito de certidão e o direito à informação, tidos como



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

mecanismos constitucionais essenciais no controle jurisdicional da transparência, legalidade, moralidade e proporcionalidade na gestão da coisa pública.

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder.
(MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva, Transparência Administrativa)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando o seguinte posicionamento a respeito da matéria no que tange aos princípios da publicidade e da transparência pública:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do Município de Jacanga, que impõe três obrigações ao Poder Executivo, assim analisadas separadamente:

1 - Publicação de planilhas e Relatórios no Site Oficial da Secretaria Municipal de Educação, anualmente, contendo indicadores educacionais. VÍCIO DE INICIATIVA. Inexistência. Norma que não interfere na forma de prestação do serviço público de educação, e nem institui alguma espécie de fiscalização da qualidade de ensino, tratando-se na verdade, de norma relacionada ao direito à informação, que está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, com exercício regulado, no âmbito Federal, pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Providência, ademais, que não gera despesas para a administração, uma vez que a inserção dos novos dados no site da Secretaria da Educação pode ser efetuada pelo mesmo funcionário já incumbido de executar serviços dessa



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

natureza, sem necessidade, portanto, de designação de servidor específico para esse fim.

2 - Afixação de placas (medindo 1,00 m x 0,80 m), em local visível de todas as escolas da rede pública daquele município, anualmente, contendo os dados acima mencionados. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DOS RECURSOS INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Ocorrência. É que ao contrário da simples inserção de dados na página da internet, é impossível a confecção das placas de aviso (para todos os estabelecimentos de ensino do município) sem aumento de despesas para administração, aliás, desnecessárias, uma vez que as informações que se pretende inserir nessas placas são as mesmas que devem constar da página da Secretaria Municipal da Educação na internet.

3 - Encaminhamento de relatório anual à Câmara Municipal contendo os mencionados indicadores educacionais (art. 2º). VÍCIO MATERIAL. A norma impugnada, sob esse aspecto, representa um modelo de prestação de contas que interfere no sistema de separação de poderes, porque estabelece uma relação de hierarquia e subordinação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por ofensa à disposição do art. 5º da Constituição Estadual.

Ação julgada procedente, em parte, para reconhecer a inconstitucionalidade somente dos artigos 1º e 2º, da Lei nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do município de Jacanga.

(...)

A lei acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fls. 17/19, redigida da seguinte forma:

“Art. 1º. O Poder Executivo deverá estabelecer a obrigatoriedade de que todos os estabelecimentos de ensino municipal (fundamental inicial e final), a fixação de uma placa de 1,00 x 0,80 metros contendo os valores de seus respectivos IDEB'S e IDESP'S referente aos 4 (quatro) últimos anos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo 1º. Essas informações deverão ser renovadas a cada ano letivo, sempre contendo os índices atuais e os dos três últimos anos anteriores para possibilitar o acompanhamento e a evolução dos índices educacionais das escolas municipais de lacanga.

Art. 2º. O Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação (SME), enviará e apresentará, após o término de cada ano letivo, à Câmara Municipal, um relatório anual contendo os indicadores educacionais citados no artigo 1º.

Art. 3º. Os indicadores educacionais a que se refere o artigo 2º a serem utilizados como parâmetros são:

I Educação Infantil Creche e Pré-escola.

- a) número de alunos atendidos nas creches;*
- b) número de creches conveniadas;*
- c) número de vagas em creche;*
- d) número de alunos atendidos na pré-escola;*
- e) custo per capita dos alunos matriculados nessa modalidade (deve-se especificar qual a relação de custo que está sendo usada);*

II Alfabetização:

- a - taxa de analfabetismo dos alunos com faixa etária entre 6 (seis) e 14 (quatorze) anos;*
- b - taxa de analfabetismo dos alunos matriculados no EJA Educação de Jovens e Adultos;*

III Matrícula e evasão escolar:

- a - número de alunos matriculados por modalidade de ensino Educação Infantil, Ensino Básico e Fundamental;*
- b - índice de evasão escolar;*
- c - número de vagas ociosas por nível de escolaridade.*

IV Custo por aluno:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a - custo per capita dos alunos do ensino básico e fundamental devendo o Poder Executivo especificar qual a relação de custo que está sendo utilizado.

V Taxa de distorção idade/série.

VI Funcionamento das unidades:

a - unidades com terceiro turno vigente;

b - unidades que tiveram a vigência de três turnos;

c - tempo que tais situações perduraram, caso tenham ocorrido;

VII Docentes.

a - Número total de professores;

b - Número de professores em contrato temporário;

c - Número de professores com pós-graduação "latu-sensu", em percentual;

d - Número de professores com mestrado;

e - Número de professores com doutorado;

f - Remuneração média per capita (relação gastos com pessoal x número e docentes); e,

g - Piso e teto salarial dos professores por nível de ensino;

VIII Programas:

a - Relacionar os programas de valorização e capacitação docente desenvolvidos para os professores da rede pública municipal;

b - Relacionar os programas realizados em parceria com as iniciativas pública e privada;

IX Rendimento escolar:

a - Índice de aprovação/reprovação em razão do rendimento escolar;

b - Índice de reprovação por faltas às atividades escolares;

X Infra-estrutura:

a relacionar o número total de unidade escolar da rede pública municipal de ensino e o número total de salas em efetiva utilização;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

b relacionar o total de unidades escolares com necessidades de recuperação da rede física, de acordo com os padrões básicos construtivos, com o respectivo número de salas de aula;

c relacionar o total de escolas recuperadas com o número de salas de aulas, nas suas instalações físicas, de acordo com os padrões básicos construtivos) número de professores com pós-graduação 'latu sensu', em percentual.

d relacionar as escolas com laboratório de informática;

e relacionar as escolas com biblioteca;

f relacionar as escolas com quadras poliesportivas cobertas e descobertas;

g relacionar as escolas com laboratório de ciências;

h relacionar atividades extracurriculares regulares como dança, música, instrumentos musicais, artesanato, educação ambiental.

Art. 4º. Fica o Poder Executivo obrigado a publicar todos os dados relacionados no artigo 3º, até o último dia de cada ano, sistematizados e em formato de planilhas e relatórios, no site oficial da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.,

Como se percebe, essa lei impõe três obrigações ao Poder Executivo:

(i) a fixação de placas (medindo 1,00 m x 0,80 m), em local visível de todas as escolas da rede pública daquele município, anualmente, "contendo dados dos últimos quatro anos de seus respectivos IDEB's (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e IDESP's Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo)";

(ii) encaminhamento de relatório anual à Câmara Municipal contendo os mencionados indicadores educacionais (art. 2º); e

(iii) publicação de planilhas e relatórios no site oficial da Secretaria Municipal de Educação, anualmente, contendo indicadores educacionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto a este último item ("iii"), referente à publicação de planilhas e relatórios na rede mundial de computadores, a presente ação direta de inconstitucionalidade não comporta acolhimento, porque a lei impugnada, nessa parte, ao determinar a divulgação, na internet, de dados disponíveis na Secretaria da Educação (art. 4º), não interfere na forma de prestação do serviço público de educação, e nem institui alguma espécie de fiscalização da qualidade de ensino dos estabelecimentos de educação do município, tratando-se, na verdade, de simples norma relacionada ao direito à informação, que está expressamente previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal¹, com seu exercício regulado pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, nos seguintes termos:

"Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II, do § 3º, do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

.....

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação.

.....

V desenvolvimento do controle social da administração pública.

.....



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

.....

II informação contida em registro ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos.

.....

V informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive sobre as relativas à sua política, organização e serviços;

VI informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

.....

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

.....

§ 2º. Para cumprimento do disposto no 'caput' os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)".

Ademais, as leis de iniciativa reservada são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, inclusive a norma aqui mencionada (art. 4º) que, como foi mencionado acima, não interfere em atos de gestão administrativa, ou seja, não abrange (como realmente não poderia abranger) alguma regulamentação sobre a forma de funcionamento das redes de ensino, mas, apenas e tão somente sobre a divulgação de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

informações importantes para a comunidade local, daí porque não se verifica, no caso, a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.024, de 31 de agosto de 2011, do Município de Atibaia que dispõe acerca da divulgação de dados sobre multa de trânsito. Legislação que trata de matéria de interesse predominantemente local, dando ênfase ao princípio da publicidade dos atos administrativos, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelos artigos 30, inciso I, e 37, caput, da Constituição Federal, o que arreda a alardeada invasão de competência federal e afronta ao preceito do artigo 22, inciso XI, da mesma Carta Magna, e artigos 5º, 111 e 144 da Constituição Estadual.

Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei pelo Legislativo, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, versando apenas acerca de tema de interesse geral da população, concernente a dados da arrecadação municipal e sua posterior destinação, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar. Previsão legal que, de resto, não representa qualquer incremento de despesa ou novas atribuições funcionais a servidores. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

improcedente" (ADIN nº 0252396-87.2011.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 05/12/2012).

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei n. 1.970, de 2013, do Município de Piquete Vício de iniciativa não configurado, no tocante ao dever (genérico) de informação previsto no art. 1º, do diploma impugnado. Dispositivo que não alcança a esfera de gestão municipal, ao contrário do disposto no art. 2º, que trata da redação de manual com informações específicas, atingindo a competência do Executivo e, assim, afrontando a independência entre os poderes Ação procedente em parte" (ADIN nº 0159666-86.2013.8.26.0000, Rel. Des. Grava Brazil, j. 15/01/2014).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.945/2012, do Município de Jundiaí. Colocação de placas informativas em obras públicas. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Suplementação de Legislação Federal e Estadual constitucionalmente autorizada. Princípio da publicidade e direito à informação na execução de obras públicas. Ausência de violação à separação dos poderes. Dispositivo específico prevê sanção a servidor público que descumpra a norma. Matéria relativa ao regime jurídico de servidor público. Iniciativa legislativa, essa sim, exclusiva do Prefeito Municipal. Precedente do STF. Ação julgada parcialmente procedente" (ADI n. 0081889-25.2013.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 11/09/2013)

É oportuna, neste passo, a lição de Hely Lopes Meirelles: "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441, com grifos que não estão no original).

O Supremo Tribunal Federal também já consolidou entendimento nesse sentido:

"Lei disciplinadora de atos de publicidade do Estado, que independem de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, visto que não versam sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Não-incidência de vedação constitucional (CF, artigo 61, § 1º, II, e)" (ADI-MC 2.472-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 12/03/2002).

É importante notar, ainda, que, nessa parte referente à divulgação de dados na internet, também não se verifica a existência do alegado vício relacionado à "falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos" (art. 25 da Constituição Estadual), uma vez que a Prefeitura do Município de Iacanga, por já dispor de página na rede mundial de computadores (www.iacanga.sp.gov.br), não arcará com outras despesas para divulgação dos novos dados (art. 3º da lei impugnada), especialmente quando se nota que essa providência é anual, podendo ser cumprida pelo mesmo funcionário já incumbido de alimentar a base de dados daquele site institucional, sem necessidade, portanto, de designação de servidor específico para esse fim.

Nesse sentido também tem decidido este C. Órgão Especial, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0252396-87.2011.8.26.0000 (Rel. Des. Paulo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Dimas Mascaretti, j. 05/12/2012), quando questão semelhante foi definida com propriedade nos seguintes termos:

"...é de conhecimento notório a existência de página da Municipalidade de Atibaia na rede mundial de computadores, a qual requer permanente atualização e manutenção, serviços para os quais provável e certamente funcionários já foram designados; assim, a obrigação de inserção de novos dados (...) não representa qualquer incremento na despesa do ente público local e nem tampouco nas atribuições funcionais dos servidores envolvidos, pois atinentes às mesmas obrigações que já lhes haviam sido destinadas, não se divisando em que ponto a legislação impugnada poderia ser de 'impossível materialização'.

Assim sendo, uma vez que a norma impugnada, no que diz respeito à divulgação de dados na rede mundial de computadores encontra apoio no princípio da publicidade, sem interferir em atos de gestão administrativa e sem acarretar despesas, é caso de julgar-se improcedente a ação nessa parte, com apoio no princípio da presunção de constitucionalidade que milita em favor das leis, em conformidade, aliás, com o ensinamento de LUÍS ROBERTO BARROSO, no sentido de que "havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor" ("Interpretação e Aplicação da Constituição". Ed. Saraiva/SP, 1998, p. 164 165).

Entretanto, quanto ao item "i" supra, referente à fixação de placas informativas (1,00m x 0,80m) em todos os estabelecimentos educacionais da rede municipal, a ação deve ser julgada procedente, pois, realmente, a lei impugnada não indica os recursos disponíveis para atender aos novos encargos, daí porque, em razão de violação às normas dos artigos 25 e 144



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

da Constituição Estadual, a disposição de seu artigo 1º deve ser declarada inconstitucional.

É que ao contrário da simples inserção de dados na página da internet (item “iii” supra), é impossível a confecção das placas de aviso (para todos os estabelecimentos de ensino do município) sem aumento de despesas da administração, aliás, desnecessárias, uma vez que as informações que se pretende inserir nessas placas são as mesmas que devem constar da página da Secretaria Municipal da Educação na internet.

No que se refere ao item “ii” supra, referente ao encaminhamento de relatório anual à Câmara Municipal, a ação também comporta acolhimento, uma vez que a norma impugnada, sob esse aspecto, representa um modelo de prestação de contas que interfere no sistema de separação de poderes, porque estabelece uma relação de hierarquia e subordinação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, daí o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por ofensa à disposição do art. 5º da Constituição Estadual.

Pelo exposto e em suma, julga-se parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade somente do art. 1º e seu § 1º e art. 2º, ambos da Lei nº 1.361, de 16 de maio de 2013, do Município de Jacanga, oficiando-se à respectiva Câmara Municipal para as providências cabíveis.”
(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0143068-57.2013.8.26.0000)

O caso em tela também pode ser enquadrado em outro precedente da Corte Paulista no tocante à separação de poderes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.279/14 (“Cria a Lei de Responsabilidade Educacional do Município da Estância de Atibaia”). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Desrespeito aos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

Antes do mais, observo não haver dúvida sobre reger-se o Município com autonomia, por Lei Orgânica, mas sempre atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, por assim ser determinado por normas de conteúdo cogente (art. 29, CRFB; art. 144, CE1). Há que se afastar, contudo, denúncia de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica Municipal, pois, não se descure, sua natureza é de lei e não constitucional, caracterizando eventual vício mera ilegalidade e não inconstitucionalidade², motivo por que defeso adotá-la como parâmetro de controle de constitucionalidade.

Isso realçado, a Lei nº 4.279, de 15 de dezembro de 2014, do Município de Atibaia, assim dispõe:

Art. 1º. *A Prefeitura da Estância de Atibaia encaminhará à Câmara Municipal e publicará na Imprensa Oficial do Município, publicação contendo indicadores educacionais da Rede Municipal de Ensino, até 120 (cento e vinte) dias após o término de cada ano letivo.*

Art. 2º. *Os indicadores educacionais a que se refere o art. 1º desta lei a serem utilizados como parâmetros são:*

I Alfabetização:

a) Taxa de analfabetismo da população por faixas etárias: de 6 (seis) a 14 (catorze) anos; de 15 (quinze) a 18 (dezoito) anos; de 19 (dezenove) a 24 (vinte e quatro) anos; e, a partir dos 25 (vinte e cinco) anos;

b) Resultados de avaliações, provas e testes externos e internos aplicados aos estudantes da Rede Municipal de Educação, por série de cada escola.

II Matrícula e Evasão Escolar:

a) Número de alunos matriculados em cada etapa e modalidade de ensino; Índice detalhado de evasão escolar em cada etapa e modalidade da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

educação básica; b) Número de vagas ociosas, em cada etapa e modalidade da Rede Municipal, por escola;

III Taxa de distorção idade/ano:

a) Distorção idade ano dos alunos matriculados nos cinco primeiros anos (1º ao 5º ano) do ensino fundamental;

b) Distorção idade ano dos alunos matriculados nos anos finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental.

IV Docentes:

a) Número total de professores e agentes de desenvolvimento infantil da educação básica;

b) Quantidade e percentual de professores e agentes de desenvolvimento infantil com ensino médio normal na Rede Municipal e por escola;

c) Quantidade e percentual de professores e agentes de desenvolvimento infantil com nível superior em pedagogia na Rede Municipal e por escola;

d) Quantidade e percentual de professores e agentes de desenvolvimento infantil com nível superior excetuando-se os com formação em pedagogia na Rede Municipal e por escola;

e) Quantidade e percentual de professores e agentes de desenvolvimento infantil com pós-graduação Latu Sensu na Rede Municipal e por escola;

f) Quantidade e percentual de professores e agentes de desenvolvimento infantil com mestrado na Rede Municipal e por escola;

g) Quantidade e percentual de professores e agentes de desenvolvimento infantil com doutorado na Rede Municipal e por escola;

h) Remuneração média, piso e teto salarial dos professores por nível de ensino;

i) Número de professores e demais servidores em desvio de função e/ou readaptação funcional na Secretaria de Educação;

j) Número de professores e demais servidores em cargos comissionados na Secretaria de Educação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V Programas:

- a) Relacionar os programas de valorização e capacitação docente desenvolvidos aos professores e demais servidores da Rede Pública Municipal;*
- b) Informar as capacitações específicas em relação à inclusão social para professores e servidores da Rede Municipal e o respectivo número de participantes para cada uma delas;*
- c) Informar número de crianças com deficiência atendidas em cada escola e por sala de aula;*
- d) Informar o número de professores atuando em sala de aula com alunos com deficiência;*
- e) Relacionar as verbas aplicadas na Educação em geral e em cada programa, inclusive com a discriminação das verbas gastas em publicidade;*
- f) Relacionar os Programas realizados em parceria com as iniciativas públicas e privadas, bem como os valores aplicados em cada um.*

VI Rendimento Escolar:

- a) Índice de aprovação/reprovação em razão de rendimento;*
- b) Índice de reprovação por faltas às atividades;*
- c) Índice de resultados de inclusão com alunos com deficiência.*

VII Infraestrutura:

- a) Relacionar o número total de unidades (escolar, CEI's e outras) da Rede Pública de Ensino da Estância de Atibaia;*
- b) Relacionar o total de unidades com necessidade de recuperação de instalações físicas de acordo com padrões construtivos;*
- c) Relacionar o total de unidades recuperadas nas suas instalações físicas, de acordo com os padrões básicos construtivos;*
- d) Relacionar as unidades com laboratório de informática;*
- e) Relacionar as unidades com biblioteca e relacionar unidades com bibliotecários;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

f) Relacionar as unidades com quadras poliesportivas, indicando se cobertas ou descobertas;

g) Relacionar as unidades com laboratórios de ciências;

h) Relacionar as atividades extracurriculares regulares, tais como: dança, música, instrumentos musicais, educação ambiental;

i) Relacionar o total de unidades adaptadas com instalações físicas com acessibilidade, bem como informar quais os tipos de equipamentos e obras foram implementadas para atendimento aos alunos com deficiência.

VIII Custos:

a) Indicar o custo médio por aluno para as creches;

b) Indicar o custo médio por aluno para pré-escola;

c) Indicar o custo médio por aluno para ensino fundamental;

d) Indicar o custo médio por aluno para o ensino de especial;

e) Indicar número de alunos beneficiados com material escolar e custo por aluno do material;

f) Indicar número de alunos beneficiados com transporte escolar e custo por aluno;

g) Indicar custo e número de refeições servidas por período escolar, excetuando-se os lanches.

Art. 3º. *Anualmente, a lei que aprovar as diretrizes orçamentária, deverá conter anexos com diagnóstico e metas relativos a educação, sempre atualizados, utilizando-se como parâmetros a realidade e os indicadores descritos na presente lei.*

Art. 4º. *Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

A lei vem de iniciativa parlamentar, com veto total pelo Prefeito de Atibaia, veto, no entanto, rejeitado pela Câmara Municipal.

Ainda que se queira entrever como boa a intenção parlamentar, tal como determinar publicação e encaminhamento à Câmara Municipal de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

indicadores educacionais, lastreados nos parâmetros especificados na lei, simples lanço no referido diploma traz constatação de equívoco nessa iniciativa, pois a matéria é de exclusiva competência do Chefe do Executivo, e, tal qual está na petição inicial, afronta preceitos da Constituição Estadual, a revelar descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, que desagua em ser inconstitucional a Lei 4.279, de 15 de dezembro de 2014, do município de Atibaia.

Em verdade, impõe-se obrigação à Administração Municipal de adotar providências para apuração dos mencionados indicadores educacionais da rede pública de ensino, e, não se descure, trata-se de medida a demandar novas e cumulativas atribuições a servidores públicos da Secretaria de Educação.

Essa situação fere princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, pois evidente o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o princípio da separação e harmonia entre os Poderes³.

Sobre assim ser, é lição de Hely Lopes Meirelles: leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental⁴ (sem grifos no original).

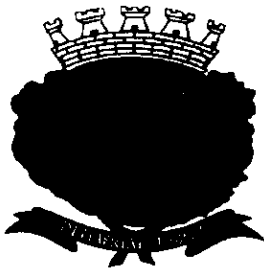
Não se deslembre, ainda, competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com auxílio dos Secretários, exercer a direção superior da administração, além de ser ato da exclusiva alçada dele dispor sobre organização e funcionamento da administração (art. 47, incisos II e XIX, alínea 'a' da Constituição Estadual).

Por outra, e como já realcei por ocasião do deferimento da liminar (fls. 102), há inconstitucionalidade da norma também por criar despesas sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes, circunstância cuja observação é impositiva, a teor do art. 25 da Constituição do Estado⁵.

Nesse particular, há razão na alegação do autor sobre ser complexa a apuração dos índices educacionais, com necessária disponibilização de profissionais técnicos especializados ditos inexistentes nos quadros da Administração Municipal, a tornar necessária contratação de empresas que prestem este serviço específico para a coleta destas informações.

Assim porque se entrevê imposição de obrigação correspondente à realização de verdadeiro Censo Escolar no âmbito do Município de Atibaia, com aferição anual de dados sobre, v.g., taxa de analfabetismo, índice de evasão escolar, distorção idade/ano dos alunos matriculados, índices de aprovação/reprovação, índice de resultados de inclusão com alunos com deficiência, etc., providência a gerar aumento de despesas, mas, repito, sem a necessária indicação dos recursos orçamentários disponíveis para tanto.

Concluo, pois, por violação dos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição Estadual, a resultar em ser inconstitucional a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Lei 4.279, de 15 de dezembro de 2014, do Município de Atibaia, sem necessidade de modulação por não ter sido posta em vigência.

*Pelo meu voto, **JULGO PROCEDENTE** esta ação.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2008474-04.2015.8.26.0000)*

De tal sorte que o TJ/SP considerou no julgado acima invasão de competência projeto de iniciativa parlamentar que cria obrigações ao Poder Executivo.

Todavia, é inegável a importância do papel do parlamentar ao apresentar proposições como a presente no desenvolvimento dos trabalhos da Casa Legislativa alcançando o interesse local muitas vezes com mais eficácia do que o Poder Executivo:

“O trabalho legislativo começa no Município, na Câmara Municipal, onde o sentimento de valorização do bem estar local é a força matriz do trabalho dos vereadores. Cada Município dispõe de, no mínimo, nove vereadores para legislar. Para atender às necessidades em setores básicos, como educação, segurança e saúde, o prefeito carece do amparo de legislação enxuta e harmônica, capaz de lhe conferir melhor operacionalidade e maior agilidade. Este é o papel que cumpre ao Legislativo desempenhar.

(...) O vereador tem importância fundamental porque é no Município que os cidadãos moram e trabalham. A relevância dos Municípios pode ser mensurada através de uma pesquisa de opinião realizada pelo Ibope, na qual se apurou que 55% dos brasileiros entrevistados apontaram ser as prefeituras a esfera de governo mais importante no seu dia a dia. Quando o cidadão levanta-se pela manhã e dirige-se ao trabalho em transporte público, deixa os filhos na escola ou creche municipal, e volta para casa, cruzando ruas com iluminação que lhe garanta segurança, ele está tendo convívio direto com os serviços prestados pelo Poder Público municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Mas há muitos complicadores neste cenário, porque na maioria dos centros urbanos, o crescimento habitacional é desordenado, para fora do centro rumo às periferias, onde está a população marginalizada. Sem acesso à serviços básicos de infraestrutura, contam com o Parlamento para encaminhar seus pleitos ao Executivo. Essa tendência de crescimento desordenado e aumento das carências tendem a se acentuar, se levarmos em conta o ritmo de urbanização no Brasil. Ele começa a crescer na década de 40. Mas, hoje, 60% da população brasileira já vivem em cidades. E as estimativas apontam que, no ano 2000, 80% viverão nos municípios. Esta perspectiva torna ainda mais relevante o trabalho da Câmara Municipal para a maioria esmagadora da população brasileira.

Os Municípios, por meio do Legislativo, vêm conseguindo propor ideias inovadoras que correspondem à crescente demanda básica das populações urbanas. É o caso do orçamento participativo, através do qual a população decide onde quer gastar o dinheiro público, as parcerias com a iniciativa privada, que viabilizam projetos sociais, os programas de renda mínima, que têm ajudado a fazer distribuição de renda, e os agentes de saúde, que vêm revertendo a mortalidade infantil.

Cabe à Câmara dos Vereadores garantir a governabilidade da administração de seu Município, assegurando sua continuidade se ela for positiva. Para exercer a contento seu papel de representante do povo, o vereador deve ter grande disciplina partidária para que a ação de minorias não obstrua matérias de interesse da maioria, pois só desta forma parecerá coerente aos olhos do eleitor. Esta, também, é a melhor forma do político cuidar bem de sua cidade e de sua carreira. Acredito que as ações dos parlamentares sempre são julgadas pelas urnas, por isso precisam demonstrar coerência.

(...)

A Casa Legislativa municipal tem, pelas mãos dos vereadores, a oportunidade de provar que é uma instituição eficiente, voltada a legislar



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

em favor da causa popular. Muitos obstáculos se apresentam às Câmaras Municipais. E soluções têm de ser operacionalizadas para vencê-las no devido tempo.”

(texto: O Legislativo Municipal e a Importância do Vereador, fonte: www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/ Mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, alterações no texto do projeto a fim de suprimir os aspectos que poderão ser considerados inconstitucionais no tocante à invasão de poderes, podendo ser exigida a divulgação dos dados pretendidos exclusivamente no âmbito do Executivo por meio de seu site oficial.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, **poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade**, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 27 de maio de 2019.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795