



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº325/2021.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 143/2021 – “Dispõe sobre a inclusão de conceitos sobre os riscos do mundo digital na Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências”.**

**Referência: Processo Legislativo nº 3215/2021.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a inclusão de conceitos sobre os riscos do mundo digital na Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências”.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não vinculando o entendimento das Comissões.

Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

(15)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Desse modo, considerando os aspectos constitucionais, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*(...)*

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

Inicialmente, temos que por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"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". (gn)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

O projeto em epígrafe trata do direito social à educação, sendo dever constitucional de todos os entes federativos a disponibilização dos meios de acesso a esse direito:

*“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:*

*(...)*

*V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)*

*(...)”*

Igualmente a LOM prevê:

*Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o Estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

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

*(...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

**§ 1º 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;*

*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;*

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

*TR*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º assim dispõe, por simetria:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

[...]

*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido. Trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.***

***Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )***

*(FE)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Destarte, a princípio a Constituição vigente não estabelece nenhuma vedação expressa que impeça a Câmara de Vereadores de deflagrar propositura que objetiva a inclusão de conceitos sobre os riscos do mundo digital na grade curricular obrigatória.

Na hipótese, porém, *data máxima vênia*, verifica-se que a propositura adentra em esfera reservada ao Executivo afrontando **o postulado da separação dos poderes e a denominada reserva de Administração** e, conseqüentemente, macula os artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, *in verbis*:

*“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

*“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*[...]*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*[...]*

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”;*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa senda segue entendimento doutrinário<sup>1</sup>:

*A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.*

*A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:*

*a) reserva geral de administração: fundamenta-se no princípio da separação de poderes e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa; e*

*b) reserva específica de administração: quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.*

*No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. No caso*

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>. Acesso em: 09/08/20201.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF)." (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.*

Isso porque, com a devida vênia, a presente proposta traduz ingerência normativa do Poder Legislativo sobre matérias sujeitas à competência exclusiva do Poder Executivo.

**E, compulsando a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, órgão que possui competência para apreciar eventual arguição de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro a Constituição Estadual, temos o que segue:**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO DE MINISTRAR CONTEÚDO SOBRE HIGIENE PESSOAL NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO, IMPONDO, AINDA, DIVERSAS OBRIGAÇÕES À SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO, TAIS COMO CONFECÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO, CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES, ETC – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO, AINDA, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 47, II, XIV E XIX, "a", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.616/2020, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – AÇÃO PROCEDENTE.**

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213880-46.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

N/A; Data do Julgamento: 19/05/2021; Data de Registro: 21/05/2021). Grifo nosso.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.625, de 06 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, de iniciativa parlamentar que "dispõe sobre a inclusão da matéria de Educação Moral e Cívica e OSPB – Organização Social e Política Brasileira no currículo escolar, e fixa outras providências" – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A inclusão de matérias na grade curricular da rede pública de ensino municipal e a imposição de obrigações à Secretaria Municipal de Educação caracterizam ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263771-07.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Unificado - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019). Grifo nosso.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Paraguaçu Paulista. Parágrafo único, do art. 209 da Lei Orgânica Municipal de Paraguaçu Paulista, acrescentado pela Emenda nº 35 de 19.06.18 dispondo sobre a vedação da "... adoção de políticas de ensino, currículo escolar, disciplina facultativa ou obrigatória, que visem a aplicação da ideologia de gênero nas escolas municipais de ensino.". Violação ao pacto federativo. Ocorrência. Inviável norma local legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Competência da União (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). Precedentes. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Norma de iniciativa parlamentar dispondo sobre a grade curricular de ensino local. Descabimento. Ingerência em matéria administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Princípios constitucionais da educação. Afronta ao disposto no art. 237 da Constituição do Estado de São Paulo, em correspondência com os arts. 205 e 206 da Constituição Federal. Ocorrência. Procedente a ação.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2270770-73.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/03/2019; Data de Registro: 28/03/2019). Grifo nosso.

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.889, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2016, QUE 'DISPÕE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA, NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA E PARTICULARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA NORMA - INADMISSIBILIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino, conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo, que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar".**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2260178-38.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 22/06/2017). Grifo nosso.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Conforme se extrai dos acórdãos colacionados, em que pese a ausência de vício de iniciativa verifica-se que o TJ-SP firmou posicionamento de que pertence ao Poder Executivo a competência para regulamentar a grade curricular de ensino, porquanto possui as condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes e à reserva de administração.

Por derradeiro, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, embora nobre e louvável a intenção da ilustre parlamentar, a proposta não reúne condições de constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 09 de agosto de 2021.

**Tiago Fadel Malghosian**  
Procurador - OAB/SP nº319.159