



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 29/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 60/19 – Autoria Vereadora Mônica Morandi – “Dispõe sobre o Programa Colorindo Escola, na rede pública de ensino no município de Valinhos e dá outras providências”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre o Programa Colorindo Escola, na rede pública de ensino no município de Valinhos e dá outras providências”** de autoria da Vereadora Mônica Morandi, solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

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

A proposição visa disseminar no âmbito escolar municipal as noções básicas da Lei Federal nº 9394/96 que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” da qual extraem-se os seguintes dispositivos relativos à matéria em consonância com o projeto:

“Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

“Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;”

“Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º O ensino da arte, especialmente em suas expressões regionais, constituirá componente curricular obrigatório da educação básica.

(...)

§ 6º As artes visuais, a dança, a música e o teatro são as linguagens que constituirão o componente curricular de que trata o § 2º deste artigo."

"Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

(...)

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;"

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

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:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental,

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;"

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no também no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

"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;"



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 munícipes. 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)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adotou o seguinte posicionamento a respeito da matéria:

“1. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 18.252/2017, do Município de São Carlos, que cria o “Programa de Orientação e Teste Vocacional” e dá outras providências. Diploma combatido que instituiu programa gratuito destinado à disponibilização de orientação e teste vocacional aos alunos da rede pública de ensino do Município de São Carlos, a fim de que melhor possam decidir a respeito do prosseguimento de seus estudos, a partir do último ano do ensino fundamental, seja para a escolha



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de curso técnico de nível médio, seja para a opção acerca do curso de nível superior em que pretendem ingressar.

II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. A legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF.

III. Não constatada, também, invasão às atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. De modo geral, a lei sob análise se limitou a instituir programa de fomento à educação em âmbito local, estabelecendo normas dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e eficácia de suas disposições. É dever do Poder Executivo levar suas determinações à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Precedentes deste Colegiado. Doutrina.

IV. A ausência de indicação - ou a indicação de genérica, de recursos disponíveis destinados ao atendimento dos encargos possivelmente advindos da execução do diploma em exame não acarreta vício de inconstitucionalidade, mas, somente, sua inexecutabilidade no exercício orçamentário em que promulgado. Jurisprudência pacífica deste Órgão Especial, em consonância com o entendimento do STF.

V. Parágrafo único, do artigo 2º. Inconstitucionalidade. Dispositivo com caráter autorizativo. Vedação. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta autorização. Infringência ao artigo 111, da CE. Ademais, ainda que se entenda que referido dispositivo possui natureza impositiva, a ordem para que o administrador celebre parceria, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública, representando, da mesma forma,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

indevida interferência do legislador na prática de ato concreto de administração. Infringência do artigo 47, incisos XIV e XIX, "a", da CE.

VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com a jurisprudência consolidada deste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regule determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "a contar do prazo de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.". Ação julgada parcialmente procedente.

(...)

Trata-se, portanto, de matéria atinente à área educacional, constitucionalmente submetida à competência legislativa concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal), que pode ser também disciplinada e tutelada no âmbito municipal, respeitados os limites do interesse local, como ocorrido no caso em análise, nos termos do disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

*A propósito, cuida-se de disposição legal que busca dar efetividade às disposições do **artigo 205, da Constituição Federal**, bem como ao **artigo 237, caput e incisos IV, V e VIII, da Constituição Paulista**.*

Dessa forma, considerada a autonomia constitucional da Câmara dos Vereadores no exercício de sua atividade legislativa típica, entende-se que não restou configurado (i) vício formal de inconstitucionalidade relacionado à invasão da competência para iniciativa legislativa atribuída, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo, tampouco (ii) ofensa material à regra da separação dos poderes, através de eventual prática de atos de administração por meio de grande parte das disposições legais em análise.

4. Não se constata a presença de vício formal de iniciativa legislativa, na medida em que a lei municipal (a) não cria ou extingue cargos, funções ou



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*empregos públicos, (b) não fixa a respectiva remuneração; (c) também não cria ou extingue Secretarias e órgãos da administração pública; e, finalmente, (d) não dispõe sobre servidores públicos ou acerca de seu regime jurídico. Nada indica, portanto, infringência à iniciativa legislativa **taxativamente** atribuída de forma exclusiva ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, §2º, da Constituição Paulista.*

*Ademais, ressalta-se que, ao examinar a controvérsia acerca da competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias, o Supremo Tribunal Federal consolidou a Tese nº 917 de **Repercussão Geral**, no sentido de que “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)”.*

*A partir da tese firmada no recurso paradigma sobre a temática, não seria lógico acolher o argumento que sustenta a usurpação da competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no caso dos autos, em que criado **simples programa de orientação vocacional destinado ao atendimento dos estudantes da rede pública a partir do último ano do ensino fundamental, se o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a validade de lei municipal que impôs à Administração Pública a obrigação de promover a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais.***

*5. **Afastado o vício formal de inconstitucionalidade, cumpre destacar, que, igualmente, a lei em debate não constitui ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e o gerenciamento dos serviços públicos municipais.***

Cuida-se, na verdade, de norma geral obrigatória, emanada com o fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar¹ (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE), sempre respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

*Consoante se verifica em seu texto, a lei impugnada se limita a implantar o "Programa de Orientação e Teste Vocacional" a ser disponibilizado aos alunos regularmente matriculados na rede pública de ensino, e, quanto ao mais, expressamente prevê que **caberá ao Poder Executivo regulamentar suas disposições**, de modo a, efetivamente, levá-la à concreção.*

Assim, não se pode afirmar que houve usurpação das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, como sustentado pelo E. Relator.

6. Também não se constata qualquer contrariedade à Constituição Estadual, unicamente por a lei atacada gerar eventuais ônus à administração pública.

Neste ponto, faz-se importante lembrar que ao Executivo e ao Legislativo correspondem, tipicamente, funções específicas e separadas.

*Como leciona **Hely Lopes Meirelles**: "em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental". E arremata o autor: "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução."

Em suma, se a concretização de lei que dispõe sobre programa voltado ao fomento da educação está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação, conclui-se ser lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe, através de norma dotada de razoáveis níveis de abstração e generalidade, o exercício de tais funções.

Aliás, rememora-se que, por força de previsão expressa do artigo 205, da Constituição da República, "**A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.**"

Ou seja, extrai-se do próprio comando constitucional federal o **dever do Estado, de maneira geral** incluindo-se aí Legislativo, Executivo e Judiciário, de fomentar o desenvolvimento da educação, justamente o que parece ter sido feito pela lei em julgamento.

Dessa forma, se o texto impugnado se limita a introduzir uma forma de, em âmbito local, levar a cumprimento certo dever estatal, relacionado à efetivação de direito social expressamente previsto no texto constitucional³, com instrumentos mínimos para garantir a exequibilidade e eficácia da **determinação legal instituída no ordenamento**, caberá à Administração Pública, a partir dessas previsões genéricas e abstratas, a fiel execução da lei, repete-se, segundo critérios de oportunidade e conveniência e por meio de **provisões especiais**.

7. Vale acrescentar que é de competência do Poder Legislativo, ao criar a lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento - de forma abstrata, porém **com caráter de obrigatoriedade** - delimitando, assim, o **âmbito e os limites** a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do poder regulamentar. Os novos direitos dos jovens estudantes da rede



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pública de ensino do Município de São Carlos e as obrigações instituídas para o seu cumprimento devem surgir (leia-se: ser identificados com caráter de originalidade), justa e legitimamente, por meio da lei ora contestada, e não em atos concretos regulamentares.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello: "(...) ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação novos. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento. Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada. (...) É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciadoras do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. Deveras, disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que 'ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' deixaria de se constituir em proteção constitucional. Em suma: não mais haveria a garantia constitucional aludida, pois os ditames ali inculpidos teriam sua valia condicionada às decisões infraconstitucionais, isto é, às que resultassem do querer do legislador ordinário. (...) 27. Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação disfarçada, inconstitucional."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

9. Por oportuno, citam-se precedentes deste **Órgão Especial** em que adotado justamente o entendimento exposto na presente divergência, relativo a **casos similares**. Em referidos feitos fui Relator Designado, acompanhado pela maioria do Colegiado, pelos seguintes fundamentos: "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Ribeirão Preto. Programa de valorização e universalização da cultura por meio da leitura e ampliação do acesso a bibliotecas municipais. I. Educação e cultura. Competência legislativa concorrente entre União e Estados. Art. 24, IX, CF. Exercício de legítima competência legislativa municipal, nos limites do interesse local. Art. 30, I, CF. Efetividade aos arts. 205 e 215, CF, e 237, VI e VIII, CE. II. Não configurada infringência ao rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo. Tese de Repercussão Geral nº 917 do STF. III. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de gestão. Tampouco com planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Respeitada a margem de discricionariedade e conveniência da administração pública, a ser exercida no momento da regulamentação e execução da norma. Previsão apenas de diretrizes e objetivos para a implementação do programa de estímulo à leitura e ao uso de bibliotecas. Instrumentos mínimos para garantir a exequibilidade e eficácia da determinação legal introduzida no ordenamento. Competência do Legislativo estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento, delimitando o âmbito e os limites a serem observados pelo Executivo no exercício do poder regulamentar. Inocorrência de invasão pelo Legislativo de atividade típica do Executivo. Funções típicas da administração pública de regular, fiscalizar e executar leis. IV. Ausência de indicação de recursos financeiros não pode conduzir ao reconhecimento de inconstitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inexistência de ofensa ao art. 25, CE. V. Art. 5º. Inconstitucionalidade. A. Determinação de prazo para o Prefeito Municipal exercer seu papel regulamentar. Interferência no juízo de conveniência e oportunidade da administração municipal. Posição majoritária do Órgão Especial. B. Natureza, ademais, autorizativa do dispositivo legal. Afronta ao princípio da legalidade. Exigência de lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Vedada a transferência do exercício dessa função típica à administração municipal. C. Ainda que se interprete a norma como sendo de natureza impositiva, trata-se de ordem para celebração de contrato ou convênio a órgãos específicos da administração. Criação de atribuições às Secretarias Municipais de Educação e Cultura. Questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Executivo. Transgressão ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente.”.

No mesmo sentido: “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade insita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2096381-12.2018.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 05 de abril de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795