



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 089/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 38/2022 – Institui o Programa Extraordinário de Reforço Escolar para os alunos matriculados na rede municipal - Aatoria do Vereador Alexandre Japa e Alécio Cau.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Institui o Programa Extraordinário de Reforço Escolar para os alunos matriculados na rede municipal*”.

Consta da justificativa do projeto:

Sabemos que a pandemia afetou muitos setores, especialmente a educação. Apesar dos esforços das equipes pedagógicas e dos pais, o aprendizado infelizmente foi impactado. Infelizmente, o país e o mundo têm vivenciado novos tempos em razão da pandemia do COVID-19 e é notável as dificuldades enfrentadas por professores, pais e alunos com a implantação do ensino remoto nesses últimos dois anos.

Pensando em amenizar os reflexos do ensino remoto, o projeto proposto visa assegurar a evolução e a recuperação das nossas crianças e dos adolescentes, garantindo que nenhum aprendizado fique para trás.

O projeto será essencial para amenizar eventuais déficits de aprendizagem durante a pandemia.

Precisamos da garantia de reforço escolar, para a revisão dos conteúdos pedagógicos dos dois anos anteriores. Assim, nossas crianças e adolescentes seguirão evoluindo.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões. Nesse sentido é o entendimento do 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.)

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame no que tange à matéria afigura-se revestida de constitucionalidade, pois 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, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 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;

[...]

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)***

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

No que tange à competência para legislar sobre educação a Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)*

(...)

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre educação, que constitui tema afeto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII, da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza¹ assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para proporcionar os meios de acesso à educação:

“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);”***

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

“Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;”

“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;”

CAPÍTULO III - DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA, DOS ESPORTES, LAZER E TURISMO

Seção I - Da Educação

Art. 236. *A educação, enquanto direito de todos, é um dever do Poder Público e da sociedade e deve ser baseada nos princípios da democracia, da liberdade de expressão e religião, da solidariedade e do respeito aos direitos humanos, visando constituir-se em instrumento de desenvolvimento da capacidade de elaboração e de reflexão crítica da realidade.*

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

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

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 na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, 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, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de instituir programas.

Nesse sentido, destacamos posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento de recurso em face de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que julgou inconstitucional lei que criou o Programa Creche Solidário, vejamos:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)

No mesmo sentido:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 1281215 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse diapasão o Tribunal de Justiça de São Paulo vem reconhecendo a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre normas de conteúdo programático, vejamos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Mauá. Lei municipal n. 5.439, de 09 de janeiro de 2019, de iniciativa parlamentar, que **"Institui o Programa de Higiene Bucal na rede pública municipal de ensino no Município de Mauá e dá outras providências"**. Ausência de vício de iniciativa, uma vez que a legislação impugnada não tratou especificamente da estrutura da Administração municipal nem da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico aplicável aos servidores públicos (Supremo Tribunal Federal – Tema 917). Violação, entretanto, à reserva da administração, na medida em que compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público. Lei impugnada que importou a prática de atos de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente em parte.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300741-35.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/06/2021; Data de Registro: 02/07/2021)

"1. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*providências". **II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial.** III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. **A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade.** Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente 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 "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente."*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado).

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências” Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Norma de conteúdo programático. Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020. Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.

(...)

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Tietê visando ao reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que institui o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras demências e a seus familiares, porque, segundo ele, viola o disposto nos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Sustenta que a norma impugnada trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa. Aduz, ainda, que não pode uma lei de iniciativa parlamentar criar atribuições a serem desenvolvidas por órgãos da administração pública, interferindo na gestão do Chefe do Executivo. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar e, ao final, requer seja declarada a inconstitucionalidade da lei impugnada.

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença de Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;

VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, “tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados” (in “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município).

Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

Todavia, cumpre anotar que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de lei que crie obrigações e deveres para órgãos municipais (Cf. artigo 47, incisos II e XIX, 'a', da Constituição do Estado de São Paulo). Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:

“(…) constata-se que o artigo 3º da norma em análise deve ser declarado inconstitucional, por ter clara natureza autorizativa, em afronta ao princípio da legalidade, insculpido nos artigos 5º, II, e 372, ambos da Constituição Federal, e 111 da Constituição Paulista. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, sendo certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de novos direitos e obrigações no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração municipal por meio de suposta "autorização". E, ainda que se interprete esse artigo como sendo de caráter impositivo, a ordem para a celebração de parceria, intercâmbio ou convênio à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Poder Executivo, o que configura transgressão ao artigo 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual." (...)

*Diante desse quadro, flagrante a inconstitucionalidade dos **incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e do artigo 3º da Lei nº 3.774/2020**, do Município de Tietê, **por afronta aos artigos 5º, 47 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.***

3. À vista do exposto, pelo meu voto, julgo parcialmente procedente o pedido, nos termos suso alinhavados.

*Ricardo Anafe
Relator Designado*

*(TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. **Data de julgamento: 10/02/2021**)*

Entretanto, ressalta-se que na decisão acima o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucionais dispositivos da referida lei que tratavam dos objetivos do programa, como a capacitação de profissionais e a autorização para firmar parcerias e convênios, sob o fundamento de violação à reserva de administração e ao princípio da separação de poderes.

Nesse sentido colacionamos mais algumas recentes decisões da Corte Paulista:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 1.361, de 03.04.2018, do Município de Nazaré Paulista, que **"autoriza a instituição de equoterapia nas escolas de rede municipal de ensino como política***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*de educação inclusiva e dá outras providências". Instituição, em si, de programa de atendimento à saúde dos alunos da rede municipal, por disposições genéricas e abstratas, que não afronta o princípio da reserva da Administração. **Ofensa que, porém, a este título se dá quando se cometem atribuições e obrigações específicas de gestão ao Executivo.** Solução que se reserva ao feito na esteira de precedente recente do Colegiado, julgando hipótese análoga. Sanção que não afasta o vício, na parte da lei em que ele se verifica. Irregularidade reconhecida apenas em expressões dos artigos 1º e 3º, além do art. 4º. Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132436-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.448, de 18 de fevereiro de 2019, que "institui a Política Municipal de Assistência à Saúde de Alunos com Diabetes nas escolas da rede municipal de ensino do Município de Mauá". Alegação de violação do artigo 25 da Constituição Paulista. Rejeição. Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). **Alegação de vício de iniciativa e ofensa aos princípios da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que atribui obrigações aos órgãos da administração municipal, violando os artigos 5º, 24, § 2º, item "2", e 47, incisos II e XIX, "a", da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta.** Posicionamento que, neste caso específico, deve prevalecer inclusive em relação à parte da norma que abrange instituições de ensino mantidas pela iniciativa privada, porque também nesse campo*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*(particular) o funcionamento do programa, tal como propõe a norma (de autoria parlamentar), depende de prévia manifestação, aprovação e fiscalização de órgãos (de gestão participativa) criados e regulamentados pelo Executivo (inclusive quanto às atribuições), ou seja, dos Conselhos Municipais de Educação e Saúde (artigo 3º). **Previsão, ainda, de realização de convênios**, além da exigência de relatório semestral do Poder Executivo (artigo 4º), com posterior avaliação dos Conselhos Municipais. **Interferência na área de gestão.** Ação julgada procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297409-60.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 25/08/2021)

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que **"dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências"**. Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. **Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa.** Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente.”*

*(ADI n. 2297483-17.2020.8.26.0000; Relator Des. Claudio Godoy; j. **11.08.2021**)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda, cumpre registrar que na análise de lei sobre mesma matéria do presente projeto o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo recentemente decidiu pela inconstitucional da norma, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.426, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ QUE "DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE REFORÇO ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE MAUÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 5.426/2018 DO MUNICÍPIO DE MAUÁ.

(...)

Trata-se de ação em que se objetiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.426 de 26 de dezembro de 2018, do Município de Mauá que, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a implantação do programa de reforço escolar no município de Mauá e dá outras providências.

Eis a norma impugnada:

Art. 1º Dispõe sobre a implantação do programa de aulas de reforço escolar no Município de Mauá.

Art. 2º Alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, de cursos regulares das escolas estaduais e municipais, poderão participar, por adesão, no período de recesso escolar, de estudos de reforço e/ou recuperação nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, oferecidos na conformidade do contido na presente resolução.

Art. 3º Caberá ao Diretor de Escola e aos Professores, a coordenação das ações e atividades necessárias à organização e ao planejamento dos estudos de reforço e/ou recuperação, bem como ao acompanhamento e à avaliação dos estudos e seus resultados.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 4º A participação de professores, alunos e pais ou responsáveis, na tomada de decisões pertinentes aos estudos no período de recesso escolar, requer da equipe gestora da escola a realização de reunião:

I - com professores das disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática, para:

- a) levantamento de manifestação de interesse dos professores da unidade escolar em participar dos estudos;*
- b) definição de estratégias que possibilitem a participação de aluno com dificuldade de assimilar conhecimentos já ensinados;*
- c) levantamento dos espaços físicos, equipamentos e materiais didáticos disponíveis na unidade escolar;*

II - com todo o corpo docente, para definir os agrupamentos de alunos, por turmas, para:

- a) identificação do aluno pelo Conselho de Classe/Ano/Série para participar dos estudos no recesso escolar, com base no mapeamento dos objetos de aprendizagem das disciplinas de Língua Portuguesa e de Matemática, não assimilados;*
- b) elaboração de termo de adesão do aluno, que deverá conter a anuência dos pais ou responsáveis, se o aluno for menor de idade, bem como de declaração de disponibilidade de tempo do aluno para frequência assídua aos estudos, devidamente assinada pelo aluno e pelos pais ou responsáveis;*
- c) definição de critérios para orientar a formação das turmas de estudo, agrupando-se no máximo 20 (vinte) alunos por turma, por ano/classe e por disciplina.*

Art. 5º Na organização dos estudos de reforço e recuperação deverão ser asseguradas condições administrativas e pedagógicas, observando-se:

I - na elaboração do horário dos estudos:

- a) cada componente curricular deverá ter um tempo de estudo com duração diária correspondente ao de duas aulas consecutivas, distribuídas de 2ª a 6ª feira, no mínimo, três e, no máximo, cinco vezes por semana;*
- b) cada turma poderá ter, por dia, estudos correspondentes, no máximo, ao tempo de duas aulas consecutivas para cada disciplina, possibilitando ao aluno a participação diária em*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estudos com duração correspondente ao de duas aulas consecutivas em cada disciplina;

II - na elaboração do plano de estudos de cada disciplina:

a) momentos de intercâmbio de experiências entre o professor da disciplina e o professor responsável pelos estudos de reforço e/ou recuperação;

b) mapeamento dos objetos de aprendizagem não assimilados com vistas ao desenvolvimento de competências e habilidades de cada aluno, feito pelo professor da disciplina, para a organização de seqüências didáticas que impliquem relações colaborativas e solidárias, de natureza dialógica, entre professor-aluno e aluno- aluno;

c) mapeamento dos objetos de aprendizagem assimilados nos períodos de reforço e/ou recuperação, elaborado pelo professor de estudos de reforço e/ou recuperação ao professor da disciplina objeto de estudos;

d) otimização do uso dos recursos didáticos existentes na escola e o aproveitamento de espaços físicos, além da sala de aula, utilizando locais como Sala de Leitura, Acesso Escola, pátio, entre outros.

Art. 6º Esta Lei será regulamentada, no que couber, contando de sua publicação.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Embora não se negue a competência do Município para reger o tema, é de rigor a observância do princípio constitucional da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal e repetido no artigo 5º, da Constituição Estadual:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Para que não se viole referido princípio constitucional é que as competências do Executivo e do Legislativo vêm também definidas na Carta Constitucional (aplicável aos Municípios por força do contido no artigo 144, da Constituição do Estado).

Com efeito, clara na hipótese a violação ao princípio da separação de poderes na medida em que a Edilidade legislou sobre matéria afeta à



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

conveniência e oportunidade do Executivo Municipal, consistente em ato de típica gestão da coisa pública.

(...)

Ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) - simples ou técnica - à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários. (gn)

No caso em tela, o Legislativo nitidamente imiscuiu-se em atribuição administrativa que se encontra na esfera de discricionariedade do Chefe do Executivo, maculando de inconstitucionalidade a norma impugnada.

(...)

Por todo o exposto, julgo procedente a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 5.426/2018, do Município de Mauá.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299695-11.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)

Assim, no julgado supracitado o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional lei sobre a mesma matéria do projeto em análise sob o fundamento de violação à reserva de administração e ao princípio da separação de poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Caso a Comissão compartilhe do entendimento da Corte Paulista poderá valer-se do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

*“Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, **que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo**, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.*

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “Minuta de Projeto de Lei” mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.”

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico, caso o projeto seja aprovado, sugerimos, data máxima vênia, que Secretaria providencie adequação de sua ementa, conforme preceitos dos arts. 3º e 5º Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, consoante determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, sob o aspecto enfocado – instituição de programa municipal de reforço escolar – compartilhamos do entendimento do Supremo Tribunal Federal de que norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública (Tema 917), não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo, bem como não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição, como é o caso do direito à educação. Todavia, ressaltamos posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo pela inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar sobre a matéria. Caso a Comissão coadune com o entendimento da Corte Paulista poderá aplicar o procedimento da Resolução nº 09/2013. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 15 de março de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente