

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 140/2021

Autor: Ver. Edilberto Borges - DUDU

Ementa: “Dispõe sobre o “Programa Infância sem Pornografia”, referente ao respeito dos serviços públicos municipais à dignidade especial de crianças e adolescentes, pessoas em desenvolvimento e em condição de especial fragilidade psicológica”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre o “Programa Infância sem Pornografia”, referente ao respeito dos serviços públicos municipais à dignidade especial de crianças e adolescentes, pessoas em desenvolvimento e em condição de especial fragilidade psicológica”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DA SISTEMÁTICA DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado

pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

2

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018:**

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara***

***Municipal, no tocante à técnica legislativa:** supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Embora louvável a intenção do ilustre Vereador, o qual pretende instituir o “Programa Infância Sem Pornografia” no âmbito dos serviços públicos municipais de Teresina, a proposição legislativa em enfoque não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico, consoante os fundamentos explanados a seguir.

Inicialmente, observa-se que o projeto em testilha, ao assegurar aos pais e/ou responsáveis o direito de que seus filhos menores recebam a educação moral e religiosa que esteja de acordo com suas convicções, acaba contrariando as diretrizes e bases da educação nacional, matéria cuja competência é privativa da União.

Quanto ao tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inciso XXIV, CRFB/88), bem como a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para tratar dos demais temas relacionados à educação que não se incluam no conceito de diretrizes e bases (art. 24, inciso IX, CRFB/88). Eis a redação dos dispositivos citados:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional; (grifo nosso)

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

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015) (grifo nosso)

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (grifo nosso)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (grifo nosso)

Da exposição acima, vê-se que, em matéria de diretrizes e bases da educação nacional, há competência legislativa privativa da União; e, nas hipóteses de competência concorrente, caberá à União dispor sobre as normas gerais aplicáveis à educação, ao passo que caberá aos Estados e ao Distrito Federal tão-somente complementar tais normas.

Em atenção aos ditames constitucionais, o legislador federal editou a Lei n.º. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispondo de forma ampla sobre as diretrizes e bases da educação, prevendo, em seu art. 8º, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, organizarão os respectivos sistemas de ensino”.

4

De acordo com o aludido diploma, incumbe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º, da Lei Federal n.º. 9.394/96)

A par disso, cabe ao governo federal estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (art. 9º, inciso IV, da Lei Federal n.º. 9.394/96).

Corroborando tal entendimento, convém colacionar os seguintes julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal – STF, ao analisar temas análogos. Vejamos:

Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/88, art. 22, XXIV), bem como à competência deste mesmo ente para estabelecer normas gerais em matéria de educação (CF/88, art. 24, IX).

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Programa Escola Livre. Lei estadual. Vícios formais (de competência e de iniciativa) e afronta ao pluralismo de ideias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III);

2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º);

3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais;

4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, “c” e “e”, ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos.

II. Inconstitucionalidades materiais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214).

6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF; ADI 5580; Relator: Ministro Roberto Barroso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Julgamento: 24/08/2020; Publicação: 27/11/2020) (grifo nosso)

Direito à educação. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Lei municipal que veda o ensino sobre gênero e orientação

sexual, bem como a utilização desses termos nas escolas. Procedência do pedido.

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/88, art. 22, XXIV), bem como à competência deste mesmo ente para estabelecer normas gerais em matéria de educação (CF/88, art. 24, IX). Inobservância dos limites da competência normativa suplementar municipal (CF/88, art. 30, II).

2. Supressão de domínio do saber do universo escolar. Desrespeito ao direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Dever do Estado de assegurar um ensino plural, que prepare os indivíduos para a vida em sociedade. Violação à liberdade de ensinar e de aprender (CF/88, arts. 205, art. 206, II, III, V, e art. 214).

3. Comprometimento do papel transformador da educação. Utilização do aparato estatal para manter grupos minoritários em condição de invisibilidade e inferioridade. Violação do direito de todos os indivíduos à igual consideração e respeito e perpetuação de estigmas (CF/88, art. 1º, III, e art. 5º).

4. Violação ao princípio da proteção integral. Importância da educação sobre diversidade sexual para crianças, adolescentes e jovens. Indivíduos especialmente vulneráveis que podem desenvolver identidades de gênero e orientação sexual divergentes do padrão culturalmente naturalizado. Dever do estado de mantê-los a salvo de toda forma de discriminação e opressão. Regime constitucional especialmente protetivo (CF/88, art. 227).

5. Declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, X, da Lei 3.468/2015. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente. (STF; ADPF 461; Relator: Ministro Roberto Barroso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Julgamento: 24/08/2020; Publicação: 22/09/2020) (grifo nosso)

6

No mesmo sentido, destaque-se o entendimento esposado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 12.928, de 13 de abril de 2018, do município de São José do Rio Preto, que institui, no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, o "Programa Escola sem Partido" – Norma que invade a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação, conforme inc. XXIV do art. 22 da Constituição Federal – Ofensa ao princípio federativo e aos arts. 1º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Tema que deve estabelecer um sistema uniforme em todo o território nacional, não podendo, os demais entes federados, inovar e criar diferentes parâmetros e restrições locais – Texto legal que não se enquadra em eventual suplementação da legislação federal, mas sim traz norma de aspecto geral e inovador, que extrapola o interesse local do município para legislar – Inviabilidade de limitar, no ensino, a liberdade, a igualdade e o pluralismo que dirigem as Constituições

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Federal e Estadual – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2085589-96.2018.8.26.0000; Relator (a): Álvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/10/2018; Data de Registro: 03/11/2018) (grifo nosso)

Ademais, ressalte-se que a proposição em comento não se enquadra em eventual suplementação da legislação federal, tendo em vista trazer norma de aspecto geral e inovador, que extrapola o interesse local do município para legislar.

Desse modo, o Município não está autorizado a editar legislação sobre proteção à infância e juventude nos moldes como o fez, haja vista que, no âmbito federal, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – já contempla um conjunto de normas protetivas sobre o tema, delimitando os direitos das crianças e dos adolescentes, as infrações administrativas e os delitos, dentre os quais estão aqueles relacionados à pornografia (arts. 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 244-A, 252, 253, 254, 255, 256, 257 e 258).

Nesse sentido, ressalte-se os julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, nos quais foram declaradas inconstitucionais leis municipais que versavam sobre a mesma temática do presente caso, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.026, de 14 de junho de 2018, do Município de Martinópolis, que “institui, no âmbito do sistema municipal de ensino, proteção às crianças de textos, imagens, vídeos e músicas pornográficas, e dá outras providências”. OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. Reconhecimento. Município que não dispõe de competência para legislar sobre “proteção à infância e à juventude” (CF, art. 24, XV) ou sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (CF, art. 22, XXIV). Precedentes. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que interfere na prestação de serviços públicos. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJ-SP – ADI: 21780898420188260000 SP 2178089-84.2018.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 20/02/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/03/2019)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.275/2018, do Município de Cravinhos que institui a Política Municipal 'Infância sem pornografia', conexas às diretrizes para prestação do serviço público destinado à proteção de crianças e adolescentes do Município. Invasão da esfera de competência legislativa federal. Afronta ao pacto federativa.

Competência da União para Legislar sobre o tema, conforme artigos 22, I e XXIV e 24, XV, da Constituição Federal. Violação do artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo que impõe ao Estado e Municípios a observância da repartição de competências estabelecida na Carta Magna. Ação procedente (ADIN nº 2249851-97.2017.8.26.000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 14/11/2018). (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 14.101, de 29 de novembro de 2017, do Município de Ribeirão Preto, que 'estabelece diretrizes para 'infância sem pornografia' no âmbito do Município de Ribeirão Preto e dá outras providências'. Usurpação da competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, XXIV, da Constituição Federal). Afronta ao princípio federativo (artigos 1º e 144, da Carta Bandeirante). Lei Municipal de iniciativa parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração ao Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Violação aos artigos 1º, 5º, 47, incisos II, XIV, 144 e 237, inciso VII, da Constituição Estadual. Pedido Procedente" (ADIN nº 2249851- 97.2017.8.26.000 (Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 18/04/2018) (grifo nosso)

Por fim, convém destacar que o projeto em testilha, ao impor penalidades aos servidores públicos municipais em caso de descumprimento das disposições contidas no presente projeto de lei (art.7º), bem como ao tratar de atos tipicamente administrativos (art. 5º), demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da CRFB/88, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

A proposição em enfoque, portanto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra "A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353", afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.


Portanto, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Diante do exposto, tendo em vista as inconstitucionalidades do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do seu insigne proponente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vícios de inconstitucionalidade que obstam a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


CRISLIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT