



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 144/2019

Autor: Ver. Edilberto Dudu

Ementa: “Dispõe sobre Programa Cidadania nas Escolas da rede pública de ensino municipal da cidade de Teresina, e dá outras providências”.

Relator: Ver. Levino de Jesus

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador Edilberto Dudu, o projeto de lei acima identificado, resta assim ementado: “Dispõe sobre Programa Cidadania nas Escolas da rede pública de ensino municipal da cidade de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o digníssimo autor propugna pela aprovação do seu projeto, sob a alegação de que, em sendo lei, contribuirá para promover a educação da cidadania, propiciando o desenvolvimento de uma visão crítica e participativa dos alunos, essencial para a formação de cidadãos conscientes de seus direitos civis e políticos.

É, em síntese, o relatório.

II – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

III - ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

Embora memorável a preocupação do ilustre Vereador visando incluir atividades extracurriculares nas escolas voltadas ao ensino dos alunos da rede pública municipal de ensino acerca de noções de direito, cidadania e política; o projeto em comento não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico, consoante será explanado a seguir.

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

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional

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; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015, republicada no DOU de 3/3/2015)

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



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

concorrente, caberá à União dispor sobre as normas gerais aplicáveis à educação, ao passo que caberá aos Estados tão-somente complementar tais normas.

Em atenção aos ditames constitucionais, o legislador federal editou a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispondo de forma ampla sobre as diretrizes e bases da educação, prevendo, em seu artigo 8º, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, organizarão os respectivos sistemas de ensino”.

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 nº 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 (artigo 9º, inciso IV, da Lei nº 9.394/96).

Por outro lado, compete aos Estados, dentre outras atribuições, definir com os Municípios as formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (artigo 10, inciso II, da Lei nº 9.394/96).

Na esfera local, os Municípios têm sua atuação definida pelo artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o qual prescreve, em seu inciso III, a competência municipal para baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, devendo observar que “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” (artigo 26, caput, da Lei nº 9.394/96).

Embora o Município esteja autorizado a inserir disciplina no seu currículo escolar, faz-se necessário analisar também a proposição sob o enfoque da iniciativa legislativa.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

O texto normativo em comento tem a seguinte redação, *verbis*:

Art. 1º Fica instituído no município de Teresina o Programa Cidadania nas Escolas na rede pública municipal de ensino.

Parágrafo Único - O programa dispõe sobre a promoção de palestras de pessoas físicas e jurídicas sobre noções de direito, cidadania e política aos alunos da rede pública municipal de ensino.

Art. 2º As palestras serão proferidas por profissionais devidamente habilitados em suas respectivas áreas com conteúdo ilustrativo e educativo, podendo inclusive haver a participação de servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário.

§1º O Executivo Municipal poderá formalizar parcerias com as instituições e entidades da sociedade civil reconhecidas e legalmente constituídas com corpo técnico especializado para divulgação do tema proposto no art. 1º, parágrafo único desta lei.

Art. 3º As palestras referidas no art. 1º desta Lei deverão abordar os seguintes temas: I - direitos e garantias fundamentais; II - direitos de cidadania, como o papel e a importância do voto e de outras formas de participação na vida política; III - direitos da criança e adolescente; IV - direitos políticos e sociais; V - elementos básicos de direito constitucional e eleitoral; VI - temas na área de saúde, prevenção e riscos do uso de drogas lícitas e ilícitas e suas consequências; VII - direito do consumidor; VIII - temas sobre o meio ambiente e o direito ambiental; IX - formas de acesso a justiça; X - formação ética, social e política do cidadão; XI - a importância dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário e as suas relações com o cotidiano; XII - a importância do exercício da cidadania e dos valores éticos e morais na sociedade.

Art. 4º Fica vedado ao palestrante fomentar qualquer questão que faça menção discriminatória de raça, cor, crença, classe social ou apologia ao crime.

Parágrafo Único - O palestrante não poderá utilizar vestimenta que promova a formação de opinião partidária, bem como a utilização de distintivos ou qualquer outro meio que faça menção a partido político, bem como deverá respeitar as diversas posições partidárias.

Art. 5º O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Da análise da proposição, verifica-se que o projeto de lei em comento dispõe sobre temática inerente à administração pública, cuja gestão é de competência do Executivo,



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

porquanto a esse Poder cabe definir os conteúdos curriculares, com observância das diretrizes curriculares nacionais.

Desse modo, a iniciativa legislativa, conquanto possa ter bons propósitos, não encontra sustentação no ordenamento jurídico, pois invade seara própria do Executivo. Nesse particular, a proposição legal passou a impor obrigação à Administração Pública local, interferindo diretamente na gestão administrativa.

Considerada a iniciativa parlamentar que culminou na edição da proposta legislativa em epígrafe, é visível que o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo, contrariando o disposto no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

Sobre o tema, cumpre enfatizar ainda ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

A corroborar o exposto, é mister transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...)

todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)

A propósito, impende assinalar que esse posicionamento está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

Lei alagana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

[ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.]

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.

Nessa trilha, é oportuno compilar os seguintes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que destacam a existência de vício de iniciativa, em hipóteses semelhantes a esta (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS NOS 6.702, DE 05 DE JUNHO DE 2012, E 7.304, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES, QUE INTRODUZIRAM DISCIPLINAS NA GRADE EXTRACURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (EDUCAÇÃO SOBRE O USO DE DROGAS, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA), INTERFERINDO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - ATOS TÍPICOS DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - 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 2072130-

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

27.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 16/08/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL 4791/2014 - MUNICÍPIO DE SUZANO – INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE INSTITUI O PROGRAMA DE "EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO" NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DA MUNICIPALIDADE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 24, §2º E 2, 25, 47, II E XIV, 144 E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - PRECEDENTES – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. (TJ-SP - ADI: 2255637-59.2016.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 13/09/2017)

Além disso, vale comentar que o parágrafo único do art. 4º da proposição parece seguir a linha ideológica estampada em algumas legislações locais e regionais que tentaram instituir um programa de “escola livre” ou “escola sem partido”, no entanto, foram refutadas na via judicial, conforme se demonstra a seguir:

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 Federal e Estadual – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2085589-96.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro 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)

Origem: ADI - 5537 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Procedência: ALAGOAS

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA ESCOLA LIVRE. LEI ESTADUAL. VÍCIOS FORMAIS (DE COMPETÊNCIA E DE INICIATIVA) E AFRONTA AO PLURALISMO DE IDEIAS. CAUTELAR DEFERIDA.

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. Plausibilidade do direito e perigo na demora reconhecidos.

Deferimento da cautelar.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do seu insigne proponente.

IV – CONCLUSÃO:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12

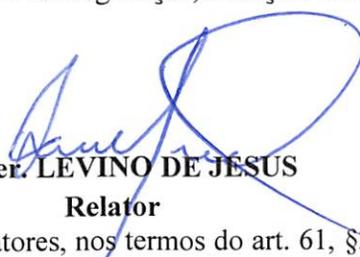


ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 11 de junho de 2019.



Ver. LEVINO DE JESUS

Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. EDSON MELO

Presidente



Ver. GRAÇA AMORIM

Vice Presidente