



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

---

**PARECER AJL/CMT N° 189/2019**

Teresina (PI), 16 de julho de 2019.

**Assunto:** Projeto de Lei Ordinária n° 189/2019

**Autor:** Ver. Deolindo Moura

**Ementa:** “Institui o Programa de Atividades com fins educativos para reparar danos causados no ambiente escolar do município de Teresina, e dá outras providências”.

### **I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

De autoria do ilustre Vereador Deolindo Moura, o projeto de lei acima identificado, resta assim ementado: “Institui o Programa de Atividades com fins educativos para reparar danos causados no ambiente escolar do município 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 o resgate da paz no ambiente escolar, promover a melhoria do ensino, envolver os responsáveis por crianças e adolescentes no processo educacional, bem como distanciar os adolescentes dos meios policiais e forenses, dando atenção aos atos infracionais, buscando soluções administrativas.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo a sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, 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:

---

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  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

*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.*

[...]

*§ 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)*

*§ 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<sup>2</sup> 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.

### III – 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 justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

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.

#### IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Embora memorável a preocupação do ilustre Vereador visando instituir programa de atividades com fins educativos para reparação de danos causados no ambiente escolar; 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<sup>3</sup> 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)*



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

---

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 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



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

---

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.

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

*Art. 1º - Fica, aos estabelecimentos da rede municipal de ensino facultado, o programa de aplicação de atividades com fins educativos como penalidade posterior à advertência verbal ou escrita.*

*§ 1º - As atividades com fins educativos são a PAE (Prática de Ação Educacional) e a MAE (Manutenção Ambiental Escolar).*

*§ 2º - A aplicação de atividades com fins educativos deverá ocorrer mediante a prática de preservação ambiental, a reparação de danos ou a realização de atividade extracurricular, através de registro da ocorrência escolar com lavratura de termo de compromisso, constando a presença e a anuência dos pais ou responsável legal, em obediência ao disposto no art. 1.634, incisos, I, II e VII do Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.*

*§ 3º - A aplicação de atividades com fins educativos deverá ser exercida e acompanhada pelos gestores escolares.*

*Art. 2º - Caberá ao pai e/ou responsável legal reparar o eventual estrago causado à unidade escolar ou aos objetos dos colegas, professores e servidores públicos.*

*Art. 3º - Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem, tanto em relação ao patrimônio público ou particular quanto à integridade física dos colegas, professores e funcionários.*

*Art. 4º - Fica estabelecido que a Guarda Municipal deva fazer rondas preventivas no ambiente escolar e imediações, em horários de entrada e saída do corpo discente.*

*Art. 5º - Fica autorizado ao gestor escolar que providencie a revista do material escolar, quando houver suspeita de que o estudante esteja carregando algum objeto que coloque risco a integridade física própria e/ou de terceiros.*



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

---

*Art. 6º - Fica estabelecido que os pais ou responsáveis que não matricularem, acompanharem a frequência e o desempenho escolar de seus filhos e/ou que não atenderem à convocação do gestor escolar para comparecimento à escola terá, como atributo, a suspensão de todo e qualquer benefício social.*

*Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Da análise dos autos, verifica-se que o projeto de lei em comento, ao dispor sobre um programa visando a reparação dos danos causados às escolas, interferiu nas atribuições e funções de órgãos e servidores públicos da educação do município, os quais passarão a ter que adotar novos procedimentos e condutas específicas para apuração dos fatos e aplicação de penalidades aos causadores de danos.

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



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

---

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

8

*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 acrescentados):

**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 2072130-27.2018.8.26.0000; 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)*



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

---

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.

**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 não vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

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

*Flavielle C. Coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**

*Flavielle Carvalho Coelho*  
Assessora Jurídica Legislativa - CMT  
Mat.: 07883-2

10

---