

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

PARECER AJL/CMT Nº. 26/2022

Teresina (PI), 10 de março de 2022.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 20/2022

Autor: Ver. Cap. Roberval Queiroz

Ementa: “Dispõe sobre a criação do Programa Municipal do Livro didático PMLD”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a criação do Programa Municipal do Livro didático PMLD”.

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.



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

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.

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*

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

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:

O projeto de lei em comento objetiva instituir o Programa Municipal do Livro Didático (PMLD), no âmbito das escolas públicas e privadas deste Município, de modo que os mesmos livros didáticos sejam utilizados pelas referidas instituições pelo prazo mínimo de 04 (quatro) anos. Aludida proposição também dispõe que o mesmo livro de anos anteriores poderá ser usado por irmãos que estudam na mesma escola por um período superior ao supracitado.

Embora louvável a preocupação do ilustre Vereador, a proposição legislativa não apresenta compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, tendo em vista dispor sobre diretrizes e bases da educação nacional, matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

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

O projeto de lei em apreço, portanto, incorre em inconstitucionalidade formal orgânica. Nesse sentido, oportuno ressaltar as considerações realizadas por Luís Roberto Barroso:

A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato [...]. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio. (BARROSO, Luis Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.2006, 26-27). (grifo nosso).

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

Como se sabe, a CRFB/88 repartiu as competências legislativas e administrativas entre os diversos entes integrantes da federação brasileira - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de modo a impedir usurpações de funções, preservando o chamado Pacto Federativo.

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

[...] a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.103). (grifo nosso)

Nesse sentido, destaque-se a existência do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), junto ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público¹.

Referido programa contempla quatro níveis do ensino público brasileiro, quais sejam: a) educação infantil; b) anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano); c) anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano); d) ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA). Cada nível de ensino é contemplado pelo programa de quatro em quatro anos.

Ademais, verifica-se que o projeto de lei em apreço, ao dispor sobre o tempo mínimo de utilização dos livros didáticos nas escolas públicas, estabelecendo, assim, obrigações a serem desenvolvidas por órgãos municipais, versa sobre atos concretos de gestão administrativa, o que 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.

¹ BRASIL, Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnld/apresentacao>. Acesso em: 10 março 2022.

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

Sendo assim, sobreleva destacar que o projeto em tela versa sobre organização e atribuições da administração pública municipal, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V- exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (grifo nosso)

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

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, também cumpre enfatizar 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. 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 o referido posicionamento se encontra em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF, senão vejamos:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”. 3. **Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)*

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.) (grifo nosso)

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

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 o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, os qual destaca a existência de vício de iniciativa, em hipóteses semelhantes a esta, senão vejamos:

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) (grifo nosso)

Depreende-se, assim, que a introdução do programa em comento no âmbito das escolas públicas, por se tratar de matéria relacionada à organização e funcionamento administrativos, insere-se na competência do chefe do poder executivo local, haja vista depender de atos de planejamento administrativo.

Quanto à obrigação imposta às escolas particulares concernente ao tempo mínimo de utilização do mesmo material didático, observa-se que tal limitação representa uma intervenção indevida na iniciativa privada, bem como ofende a autonomia pedagógica dessas instituições, as quais são responsáveis pela formulação de sua proposta pedagógica e deliberação sobre a adequação da periodicidade de substituição do material didático por elas adotado, representando, assim, ofensa ao princípio do pluralismo de concepções pedagógicas (art. 206, inciso III, CRFB/88).


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.

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

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 vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

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


**CRISTIANNE DOS SANTOS MENDES
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 06855-1 CMT**

8