



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

PARECER AJL/CMT Nº 02/2020.

Teresina (PI), 10 de fevereiro de 2020.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 05/2020

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: “Disponibiliza na rede municipal de educação assistência psicológica e social aos alunos e familiares vítimas de violência urbana e dá outras providências, no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências”(sic)

ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
I – RELATÓRIO/HISTÓRICO: RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

De autoria do Vereador Deolindo Moura, o presente Projeto de Lei “Disponibiliza na rede municipal de educação assistência psicológica e social aos alunos e familiares vítimas de violência urbana e dá outras providências, no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências”(sic).

Em justificativa escrita, o parlamentar afirmou que a proposição legislativa pretende adequar à Rede Municipal de Educação de Teresina à Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019, além de garantir assistência psicológica aos alunos vítimas dos diversos tipos de violência urbana existentes.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – 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.

(...)

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



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

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

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 – 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.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

Primeiramente, é oportuno asseverar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 permitiu que todos os entes federativos legislassem sobre educação, conforme se depreende dos dispositivos dispostos a seguir:

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 e desporto;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Logo, constata-se que a competência municipal sobre educação é suplementar. Sobre essa temática, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. *et. al.* Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

3

Ademais, a carta constitucional também determina o dever do Estado em promover programas suplementares de assistência à saúde, ressaltando que tais programas serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, nos termos abaixo:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação da EC 59/2009)



*Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.*

Ao passo que a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, versa o seguinte:

LEI FEDERAL Nº 9.394/1996:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III - zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;



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

É salutar ainda esclarecer que a matéria sobre a qual versa o projeto de lei em análise já se encontra contemplada no ordenamento jurídico, conforme se verifica nos dispositivos normativos a Lei Federal nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019, segundo se verifica a seguir:

Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.

§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino.

Art. 2º Os sistemas de ensino disporão de 1 (um) ano, a partir da data de publicação desta Lei, para tomar as providências necessárias ao cumprimento de suas disposições.

Destarte, percebe-se que o ente federal já disciplinou exaustivamente o assunto, não havendo necessidade de o Município suplementar a legislação federal ou editar normas complementares.

5

Em outra linha de intelecção, cabe citar que o Projeto de Lei que implicou na Lei Federal nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019 foi objeto do Veto nº 37/2019, pelos motivos expostos abaixo:

“A propositura legislativa, ao estabelecer a obrigatoriedade de que as redes públicas de educação básica disponham de serviços de psicologia e de serviço social, por meio de equipes multiprofissionais, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 2018).”

Outro argumento cabível é a alegação de que a proposição legislativa encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva, haja vista que, conforme constatado em diversos



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

dispositivos, trata de matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, representando, assim, afronta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88.

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

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado: (grifo nosso)

(...)

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

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

I - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal, auxiliado pelos Secretários Municipais, Presidentes ou Diretores de Autarquia, Empresa Pública e Fundações; (grifo nosso)

(...)

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, 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)

6

Sobre o assunto, é importante também transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o



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

*regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Dá não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Ed: Malheiros. Cap. XI 1.2. 2013. 17ª ed. p. 631.) (grifo nosso)*

Acerca da matéria, traz à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). [ADI 5.786, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 13-9-2019, P, DJE de 26-9-2019.]

7

Portanto, constata-se a incompatibilidade do presente projeto de lei ordinária com o ordenamento jurídico vigente.

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.



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

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

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT