



PROCURADORIA

Projeto de Lei nº 005509/2021

PARECER

"PROJETO DE LEI – PL. INSTITUI O 'PROGRAMA ESCOLA MELHOR: SOCIEDADE MELHOR'. PL QUE VISA INCENTIVAR A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS COM PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS OBJETIVANDO CONTRIBUIÇÕES PARA A MELHORIA DO ENSINO DA REDE PÚBLICA. INVIABILIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. FERIMENTO À SEPARAÇÃO DOS PODERES."

Pelo Projeto de Lei em análise pretende-se a criação do "Programa Escola Melhor: Sociedade Melhor", visando incentivar a realização de parcerias com pessoas físicas e jurídicas com o intuito de angariar contribuições para a melhoria do ensino da rede pública.

Inicialmente, quanto aos aspectos jurídicos, em que pese o Projeto de Lei trazer à lume matéria de grande relevância, uma vez que vai ao encontro da qualidade do desenvolvimento escolar de forma ampla, deve-se registrar que a sua propositura carece de vício de iniciativa.



Isso porque Projetos de Lei que interfiram nas atribuições ou na estrutura de órgãos do município são, exclusivamente, reservados à iniciativa do Prefeito Municipal.

No caso em tela, denota-se que a execução prática do PL exigirá o desenvolvimento de novas atribuições por órgãos do Poder Executivo, a exemplo do art. 5º, que determina a emissão de certificado às pessoas que aderirem ao programa.

Na mesma toada segue o art. 6º que determina a realização de campanhas e ações, a fim de estimular a adesão de pessoas físicas e jurídicas ao programa.

O mesmo pode ser dito do art. 7º, o qual determina a regulamentação da matéria pelo Poder Executivo, em especial quanto às parcerias e formas de publicidades das ações.

Registre-se que somente ao Poder Executivo é dada a incumbência de organizar suas prioridades, estruturar seus servidores, definindo a atribuição de cada um, bem como qual o momento mais adequado para a implementação de novas ações.

Nesse sentido, o vício de iniciativa de lei fere fatalmente o princípio da legalidade e da separação e harmonia entre os Poderes, verdadeira cláusula pétrea prevista no inc. III do § 4º do art. 60 da CRFB/88, sendo válido lembrar que a Carta Magna veda veementemente qualquer deliberação tendente a abolir uma cláusula pétrea.

É inadmissível, portanto, que um Poder se sobressaia ao outro, avocando para si competência de iniciativa de lei que não lhe foi previsto



pelo ordenamento jurídico, sob pena de jogar por terra a constitucional e necessária separação dos Poderes.

Diante disso, não pode prosperar o PL em questão, por claro vício de iniciativa. Repise-se: a regulamentação da matéria cabe ao Chefe do Executivo; não sendo possível, portanto, que a sua iniciativa se dê pela Câmara Municipal.

Nesse sentido, note o julgamento da ADI nº 2284365-71.2020, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. LM nº 10.289 de 12-3-2020. Projeto "Adote uma Área Esportiva". Processo legislativo. Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da separação dos Poderes. Violação aos arts. 5º, 47, II, III, XI, XIV e XIX, 'a', 144 da Constituição do Estado.

1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O autor afirma que a norma viola o art. 25 e 176, I e II da Constituição Estadual, por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obstando tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal.

2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 10.289/20 de 12-3-2020, do Município de Santo André, que institui o projeto "Adote uma Área Esportiva" possui aspectos problemáticos que redundam na sua inconstitucionalidade. A lei, de iniciativa do Poder Legislativo, ao prever a celebração de termo de cooperação, a publicação e qualificação das áreas disponíveis, a fiscalização das parcerias, a adoção de medidas em caso de



rescisão do contrato, atribui obrigações específicas à Administração Municipal, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da Constituição Estadual, além do art. 47, II e XIV da CE. Ainda, a lei impugnada determina ao Poder Executivo a regulamentação de suas disposições no prazo de 90 dias (artigo 10), o que configura usurpação da atribuição do chefe do Poder Executivo de, em juízo de conveniência e oportunidade, expedir atos normativos para o devido funcionamento da Administração e seus órgãos, nos termos do art. 47, III e XIX da CE. Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional. Precedentes do Órgão Especial. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 10.289/20 do Município de Santo André. *(Grifo Nosso)*

Registre-se, ainda, a inaplicabilidade ao presente caso do entendimento firmado pelo STF no Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 1.282.228/RJ, de 15/12/2020.

No referido julgado o STF decidiu pela inexistência de ofensa à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo no tocante à norma de origem parlamentar que cria programa governamental com o intuito de concretizar direito social previsto na Constituição.

Segue a ementa do citado julgado:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA



DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.
2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.
3. Agravo regimental a que se nega provimento.

Denota-se, portanto, que, para o Supremo Tribunal Federal, a norma de iniciativa do Poder Legislativo que, mesmo criando programa de governo, limita-se a concretizar a atuação do Poder Executivo no tema tratado, sem criar atribuição estranha às garantias constitucionais de proteção aos direitos sociais, não ofende a Separação dos Poderes.

No caso em exame, embora o PL trate da criação de um Programa com o intuito de concretizar o direito à educação, a sua efetivação traz diversas atribuições a órgãos do Poder Executivo, não se limitando, conforme se constata, a concretizar a atuação do ente municipal no que toca à sua responsabilidade relacionada à educação.

Destarte, não há sustentação para prosseguimento do presente PL.

Quanto à técnica legislativa, verifica-se que a Emenda atende ao estabelecido na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, estando os dispositivos bem articulados e corretamente padronizados.



Todavia, o vício de iniciativa, conforme visto, inviabiliza o prosseguimento da matéria. Nessa senda, a título de sugestão, nada impede que o nobre Edil, autor do PL, encaminhe a proposta com as devidas justificativas ao Prefeito Municipal, para que ele, caso entenda válido, implemente a medida no âmbito municipal.

Destarte, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO ao prosseguimento** do Projeto de Lei em análise.

Por fim, caso as Comissões Permanentes dessa Casa de Leis adotem posicionamento contrário ao exarado neste Parecer, para aprovação do PL, importante mencionar que as deliberações do Plenário deverão ser tomadas por **MAORIA SIMPLES** e deverá ser adotado o **processo SIMBÓLICO** de votação, uma vez que o PL não prevê quórum especial nem processo diferenciado de votação para votação da matéria em exame.

Em tempo, na forma prevista pelo parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente, uma vez que o PL disciplina matéria relacionada à educação.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos trinta dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte e um.


ULISSES COSTA DA SILVA
Procurador Jurídico