



PARECER PRÉVIO Nº 256/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa Parlamentar, que torna obrigatória carga horária mínima de 3 (três) horas-aula de educação física nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

Após apregoamento pela Mesa (0528216), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal qualifica a educação como um direito de todos, indistintamente, cujo dever prestacional recai sobre o Poder Público em seus três níveis de governo (art. 205 da CF). Dessa forma, dispõem os entes federativos de competência legislativa concorrente para tratar sobre a matéria (art. 24, inc. IX, da CF), cabendo ao ente municipal, nessa compartimentarização de competências, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou legislar diretamente se o assunto envolver interesse exclusivamente local (art. 30, incs. I e II, da CF). Nesse passo, ao dispor sobre a administração pública municipal e a política de educação em âmbito local, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

No entanto, embora seja meritória, a proposição apresenta vício formal de ordem subjetiva, uma vez que a matéria é reservada à iniciativa do Poder Executivo. Com efeito, as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo estão dispostas no artigo 61, §1º, da Constituição Federal, as quais, pelo princípio da simetria, aplicam-se aos Estados e Municípios:

Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- (grifou-se)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, reproduzindo norma de observância obrigatória, estabelece as matérias que competem privativamente ao Prefeito:

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

IV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

[...]

VII - promover a iniciativa de projetos de Lei que disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;
- b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;
- c) criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública; (grifou-se)

Dessa forma, ao acrescentar atribuições a órgãos públicos municipais, a proposição acaba dispondo sobre matéria tipicamente de organização administrativa, adentrando na chamada *reserva de Administração*, matéria cuja iniciativa é restrita ao Poder Executivo. Logo, tem-se que a proposição apresenta vício formal de iniciativa e representa, nessa medida, violação ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF). Nesse sentido é a jurisprudência em sede de fiscalização abstrata de normas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 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. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 2329, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. Lei n.º 3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico para outras disciplinas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo

Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/03/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. É inconstitucional a Lei Municipal nº 12/07, de iniciativa do Poder Legislativo de Guaporé, que inclui o estudo de língua estrangeira italiana (dialeto) no currículo das Escolas de Ensino Fundamental da rede pública municipal. Vício de origem. Afronta aos artigos 8º, 10; 60, II, 'a' e 'd'; e 82, VII, da Constituição Estadual. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente. (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022340756, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 19/05/2008)

Nesse ponto, é importante lembrar que eventual sanção à proposição não convalida o vício de iniciativa (ADI 700, ADI 2.904, ADI 2.867 e ADI 2.305, todas do STF). Em paralelo, registre-se que a proposição não se adequa ao precedente do Supremo Tribunal Federal, no ARE 878.911/RJ^[1], pois não se limita a estabelecer diretrizes, princípios de política pública, e acaba adentrando na estrutura e atribuição de órgãos públicos.

Por fim, no que se refere à forma objetiva, importa assinalar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

IV. Alternativa regimental

Como alternativa para os casos em que ausente a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, o Regimento Interno da CMPA prevê a propositura de Indicação, expediente político-legislativo que permite ao autor formular sugestões de atos de gestão, políticas públicas e projetos que sejam próprios do Poder Executivo (art. 96 do RICMPA).

V. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição não apresenta conformidade jurídica, admitindo-se, no entanto, a sua veiculação mediante o expediente de Indicação.

É o parecer.

[1] Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RJ, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 29/03/2023, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0529540** e o código CRC **9B2CDD7D**.

Referência: Processo nº 039.00010/2023-11

SEI nº 0529540