



PARECER PRÉVIO Nº 886/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo que prevê a sustação do Decreto nº 21.941, de 11 de abril de 2023, o qual dispõe sobre o acesso às escolas por cidadãos que não integram a comunidade escolar às dependências das escolas da rede pública municipal de ensino com a finalidade de ministrar aulas e/ou proferir palestras.

Após apregoamento pela Mesa (0584267), 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

Os decretos regulamentares consistem em atos administrativos normativos editados com a estrita finalidade de minudenciar e complementar diplomas legais (art. 84, inc. IV, *in fine*, da CF, por simetria; e art. 94, inc. II, *in fine*, da LOM)[1]. Constituem, nessa medida, atos normativos secundários que extraem o seu fundamento de validade justamente do ato legal que pretendem regulamentar. Dado o seu caráter infralegal, a eles não cabe, portanto, inovar o ordenamento jurídico, estando adstritos ao limite de conformação subjacente à lei objeto de regulamentação[1]. Nesse sentido, os atos que, a pretexto de conferirem detalhamento executivo, exorbitem o poder regulamentar representam violação ao princípio da legalidade (art. 5º, *caput*, inc. II, da CF) e, por consequência, ao princípio da separação das funções estatais (art. 2º da CF; art. 2º, *caput*, da LOM). Pois bem.

No âmbito do direito educacional, matéria sujeita à repartição vertical de competências (arts. 22, inc. XXIV; 24, inc. IX; 30, incs. I, II e VI, todos da CF), cabe ao Poder Público Municipal estabelecer as diretrizes da política educacional em âmbito local, em uma perspectiva de convergência e integração com as políticas e planos educacionais federais e estaduais (art. 11, incs. I e III, da Lei n. 9.394/96).

Na esfera municipal, a Lei n. 13.218/22 reconhece a Secretaria Municipal da Educação – SMED como órgão que exerce as atribuições do Poder Público Municipal em matéria educacional, competindo-lhe administrar o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre (art. 8º). E, como órgão central local, a ele cabe organizar as instituições de ensino oficiais e elaborar políticas, planos e projetos educacionais, em consonância com as diretrizes federais e estaduais (art. 10, incs. I e III).

Dentro desse contexto jurídico-organizacional, o Poder Executivo Municipal editou o Decreto nº 21.941/23, o qual estabeleceu, em seu artigo 1º, que “o ingresso de parlamentares, candidatos, movimentos de juventude ligados a partidos políticos, e demais entidades nas dependências das escolas da rede pública municipal de educação com a finalidade de ministrar aulas ou proferir palestras, fica condicionado a análise e autorização da Secretaria Municipal de Educação (SMED)”.

Da sua análise, verifica-se que o ato normativo se limita apenas a condicionar a interferência de agentes externos, na política educacional municipal, à aquiescência da Secretaria Municipal da Educação – SMED, órgão central a quem, como visto, compete a formulação da referida política. Nesse aspecto, portanto, parece-nos que não há, pelo menos em uma perspectiva redacional, a exorbitação do poder regulamentar, representando somente um mecanismo de controle e preservação das diretrizes da política educacional municipal.

É de se registrar que o decreto regulamentar não impede – e nem poderia fazê-lo – o ingresso de Parlamentares nas escolas públicas municipais, a qualquer tempo e de forma irrestrita, para o exercício da função legislativa típica de fiscalização (art. 31 da CF; arts. 55, *caput*; 57, inc. VIII; 61 e 70, todos da LOM). Da mesma forma, o ato normativo não embaraça – e, novamente, não poderia fazê-lo – o exercício da representação estudantil, assegurado pela Lei n. 7.398/85 (art. 1º, *caput*).

Parece-nos, portanto, que o decreto, por si só, não traduz violação de direitos. Se, porém, está-se obstaculizando o direito subjetivo Parlamentar de fiscalização ou o direito subjetivo de representação estudantil, isso se dá, certamente, ao arrepio do decreto, uma vez que ele não autoriza tal conduta. Nesse caso, estar-se-á diante de um ato administrativo concreto, autônomo em relação ao decreto, e que, portanto, deve ser atacado pela via judicial própria assecuratória de direitos, e não pela via legislativa.

Por fim, no que se refere à forma objetiva, verifica-se que a espécie normativa elegida é adequada ao fim a que se propõe, na forma do artigo 57, inciso IV, da LOM e do artigo 89 do RICMPA, e que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências procedimentais especiais.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição não apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] Confira-se a seguinte lição da doutrina sobre o tema: “A doutrina costuma classificar os decretos em *decretos regulamentares* (ou *de execução*), voltados para a complementação e detalhamento das leis, e *decretos autônomos* (ou *independentes*), destinados a suprir lacunas da lei. [...] O decreto geral é, por sua natureza, ato de que se socorre o Chefe do Executivo para regulamentar as leis, ou seja, para expedir normas administrativas necessárias a que a lei possa ser executada. Trata-se, portanto, de atividade de caráter administrativo” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 136).

[2] Sobre a adstrição do regulamento, veja-se a doutrina: “O poder regulamentar é subjacente à lei e pressupõe a existência desta. É com esse enfoque que a Constituição autorizou o Chefe do Executivo a expedir decretos e regulamentos: viabilizar a efetiva execução das leis (art. 84, IV). Por essa razão, ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei (*contra legem*), pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se *secundum legem*, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser. Decorre daí que não podem os atos formalizadores criar direitos e obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema jurídico: ‘ninguém será obrigado a

fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF) (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 28. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 60).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 03/09/2023, às 19:48, 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 **0616182** e o código CRC **59020B87**.

Referência: Processo nº 050.00032/2023-60

SEI nº 0616182