



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 835

PROJETO DE LEI Nº 13.950

PROCESSO Nº 1.887

ASSUNTO: PROJETO DE LEI QUE INSTITUI POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE CONSCIÊNCIA FONOLÓGICA NA ALFABETIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. ILEGALIDADE.

1- RELATÓRIO

De autoria do Vereador **PAULO SÉRGIO MARTINS**, o presente projeto de lei visa instituir a Política de Desenvolvimento de Consciência Fonológica na Alfabetização na rede municipal de ensino.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03 e 04

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Não obstante o intento do nobre autor expresso na proposta em exame, afigura-se eivada de vício de inconstitucionalidade, conforme passa a expor.

2.1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE E DA ILEGALIDADE

Conforme se extrai da propositura, tem por intuito a instituição da Política de Desenvolvimento de Consciência Fonológica na Alfabetização na rede municipal de ensino, como uma forma de alcançar a alfabetização plena do educando.

O projeto, neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade, uma vez que, estabelece atribuições aos órgãos do Poder Executivo





com invasão na seara privativa do Alcaide (organização administrativa), conforme consta no art. 46, inc. IV e V, da Lei Orgânica de Jundiaí.

Art. 46. *Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

[...]

IV – *organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*

V – *criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;*

Nesse passo, cumpre recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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”. (MEIRELES, 2006, p.708 e 712).

Assim, viola o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

Art. 2º. *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Artigo 5º. *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

§1º - *É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*

§2º - *O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*

1 Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.





Art. 4º. São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.

O projeto de lei, por fim, atenta contra o **Tema 917, do E. STF**, pois invade aspectos de gestão administrativa do Poder Executivo (em especial, nos arts. 3º e 4º).

Nesse sentido, jurisprudência do E. TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.530, DE 10 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL/SP, Que 'Autoriza A Criação Na Rede Municipal De Saúde A Farmácia 24 Horas E Dá Outras Providências' – Iniciativa Oriunda Do Poder Legislativo Local – Inviabilidade – Tese Fixada Em Repercussão Geral No Âmbito Do C. Stf – Tema No 917 – Are 878.911/Rj – Lei Que Disciplina Tema Relacionado À Reserva Da Administração, Estabelecendo Obrigações Ao Executivo Local Em Matéria De Saúde Pública – Natureza 'Autorizativa' Da Norma Que Não Impede O Reconhecimento De Nulidade – Violação À Separação Dos Poderes – Ofensa Aos Artigos 5º, 24, §2º, Item 2, 47, Incisos li, Xiv, E Xix, Alínea 'A', E 144, Da Constituição Bandeirante – Precedentes – Ação Procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2074580-98.2022.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 23/09/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 5.067, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, de iniciativa parlamentar que "Dispõe sobre as diretrizes para a política municipal de incentivo ao desenvolvimento na primeira infância" : Afronta ao artigo 24, XV, da Constituição Federal, c.c. art. 144, da Constituição Estadual – Violação ao pacto federativo – Competência concorrente da União e Estados para legislar acerca de temas ligados à proteção da infância e juventude – Ademais, restou promulgada, no âmbito federal, a Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016 (que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera o, Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Processo Penal, a CLT, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008 e a Lei 12.662, de 05 de julho de 2012), passando a disciplinar exaustivamente a matéria.





Organização da forma de prestação de serviços municipais destinados à criança na primeira infância que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa (arts. 5º, 24, § 2º, 2, 47, II, XIV e XIX e 144, todos da CE); Ação procedente.

(ADI [2017777-37.2018.8.26.0000](#); Relator: Salles Rossi; Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/06/2018) (Grifo nosso)

2.2 – DA INICIATIVA PRIVATIVA PARA LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Conforme se extrai dos arts. 165, bem como art. 84, XXIII, ambos da CF/88 às leis que versem sobre o Orçamento são de iniciativa do Executivo. No mesmo sentido, é a Lei Orgânica de Jundiaí – art. 128. Observemos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;*
- II – as diretrizes orçamentárias;*
- III – os orçamentos anuais.*

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição

Art. 128. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;*
- II – as diretrizes orçamentárias;*
- III – os orçamentos anuais.*

A referida regra tem por intuito garantir que o Executivo tenha os recursos necessários para prestar os serviços que são de sua incumbência, sem que sua margem de discricionariedade fique afetada por falta de verbas.

Assim, a lei ao dispor que serão necessárias dotações consignadas no Orçamento Geral do Município, adentra na competência reservada ao Executivo. Violando, por consequência, a separação dos Poderes – art. 2 da CF/88, art. 5 da CE/SP e art. 4 da Lei Orgânica de Jundiaí.

Neste sentido, é o entendimento do STF:

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor leis.





orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 2.447 (DJe de 04-12-2009)]

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o prisma jurídico, o projeto é inconstitucional, em face da violação do Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 2 da CF/88, ao adentrar na gestão administrativa, bem como ao versar sobre o orçamento público.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS

Nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação, bem como a de Educação, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo.

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.J.).

Jundiaí, 10 de Abril de 2023





Fábio Nadal Pedro

Procurador Jurídico

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Hiago F. C. Evangelista Vieira

Procurador Jurídico

Pedro Henrique O. Ferreira

Chefe do Setor de Projetos

Mariana Coelho do Amaral

Estagiária de Direito

Vinícius Augusto M. N. Soares

Estagiário de Direito

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito

