



**PROCURADORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 707**

**PROJETO DE LEI Nº 12.608**

**PROCESSO Nº 81.195**

De autoria do Vereador **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei veda cursos de ensino a distância na área da saúde.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03.

É o relatório.

**PARECER:**

A proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, se nos afigura inconstitucional.

**PREAMBULARMENTE**

Consoante se infere da leitura da justificativa de fls. 03, o projeto alcança matéria inerente à educação à distância, disciplinada pela legislação federal que especifica.

O projeto, portanto, envolve temática cuja iniciativa legislativa não pertence ao Município, posto caber, em caráter concorrente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal dispor sobre Educação e diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV c.c art. 24, IX, da Constituição da República).



E mais, o projeto de lei não pode ser considerado como complementar a lei federal, isto porque a suplementação da legislação federal e/ou estadual somente pode ocorrer em face de exigências próprias do Município, e o Município está excluído de legislar sobre o assunto abordado – vedação de cursos de ensino a distância na área da saúde.

A esse respeito, calha o dissertado por FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, in “Competências na Constituição de 1.988”, ed. Atlas, 1.991, p.168:

*“Porém, assiste razão a FERREIRA FILHO quando rejeita a exegese do artigo 30, II, segundo a qual o Município poderia legislar sobre qualquer matéria, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual.*

*“O próprio artigo 30, II esclarece que a legislação municipal suplementar ocorrerá no que couber. É preciso, pois, verificar quando cabe essa legislação.*

*“Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou a relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça Estadual”.*

Surge, aqui, a questão sobre os limites da competência do Município para a suplementação legislativa. Segundo FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA, *“o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais”* (ob. cit., pág. 169).



No caso concreto o projeto não encontra respaldo no artigo 30, inciso II, da Carta da República, pois, em verdade, usurpa as competências postas nos artigos 22, XXIV e 24, IX, conforme já reportado.

Cabe anotar, lembrando as falas do saudoso Professor Celso Ribeiro Bastos, que não existe projeto moral que, na sua raiz, seja inconstitucional.

**Em suma:** o projeto de lei versa sobre matéria da esfera concorrente da União, do Distrito Federal e do Estado (educação), e não versa sobre suplementação de lei federal ou estadual.

Importante alertar que até mesmo a sanção do Prefeito (*rectius*, sua aquiescência ao projeto de lei) seria incapaz de sanar a inconstitucionalidade na medida que se trata de **vício inconvalidável**, como anotado pelo V. Aresto, do E. TJ/SP, supracitado Nesse sentido ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, A FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO, PARA EFEITO DE APOSENTADORIA ESPECIAL, ATIVIDADES DESVESTIDAS DE CARÁTER DOCENTE – INADMISSIBILIDADE – APOSENTADORIA ESPECIAL – AMPLIAÇÃO INDEVIDA DE SUA NOÇÃO CONCEITUAL – DISCREPÂNCIA COM O MODELO FEDERAL – NECESSIDADE DE EFETIVO EXERCÍCIO EM FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO – ALEGADA USURPAÇÃO DO PODER, RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO, DE INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO EM TEMA DE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE ABRANGE A DISCIPLINA DA APOSENTADORIA ESPECIAL – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – CONFIGURAÇÃO DO PERICULUM IN MORA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – As diretrizes constitucionais que regem a disciplina jurídica da aposentadoria compõem quadro normativo de observância compulsória pelos Estados-membros, cujas Leis não podem contrariar, em tema de aposentação, as prescrições subordinantes inscritas no texto da própria



Constituição da República. – A aposentadoria especial dispensada, excepcionalmente, a professores limita-se àqueles que se acham em efetivo exercício de funções de magistério, não se estendendo, em consequência, sob pena de inconstitucionalidade material, a quem, ainda que integrante do Quadro do Magistério Público, não desempenha atividade de caráter docente. O efetivo exercício de funções de magistério, a que se refere a Constituição da República, para efeito de aposentadoria especial, compreende, desse modo, o desempenho de atividade exclusivamente docente "em sala de aula". Consequente impossibilidade jurídica de o Estado-membro ampliar o conceito de "efetivo exercício em funções de magistério", para os fins indicados no texto constitucional. – Matérias pertinentes ao regime jurídico dos servidores públicos, inclusive aquelas que se referem ao instituto da aposentadoria, somente podem ser disciplinadas em Leis cujo processo de formação está sujeito à cláusula de reserva constitucional de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. – **A usurpação desse poder de iniciativa traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante, que não se convalida nem mesmo com a própria sanção do Chefe do Executivo.** Precedentes: ADI 766/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, e ADI 805/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, V – G. (STF – ADI-MC 856 – RS – TP – Rel. Min. Celso de Mello – DJU 19.12.2006 – p. 34)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.036/14.01.2008, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo alcaide, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de consulta prévia para obtenção de alvará de construção de velórios no Município". Se o Sindicato promovente foi constituído, nos termos do art. 1º de seu Estatuto Social, inclusive para o fim de proteção e representação legal das empresas funerárias instaladas na base territorial do Estado de São Paulo, evidente a pertinência entre esta sua atividade e o combate a norma municipal restritiva construção de velórios sendo a consulta prévia um procedimento adotado pela Administração Municipal como providência preliminar à expedição de alvará de funcionamento de estabelecimentos, insere-se no trabalho administrativo realizado pela Municipalidade no exercício do seu poder de polícia; Daí que exclusiva do



Executivo a iniciativa das leis que de tal labor tratem, sendo vedado ao Legislativo dele tratar, por ser-lhe vedada a condução da administração da cidade. Não indicação, ademais, dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos criados violação, ainda, ao princípio da isonomia, porquanto, não havendo o que desiguale um velório particular de um municipal, não se justifica sujeitar a construção daquele à consulta prévia da vizinhança e dispensá-la para a construção deste. **A ocorrida sanção da lei pelo Prefeito não convalida o vício de iniciativa. Violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.** Preliminar rejeitada; Ação procedente. (TJSP – ADI 990.10.095321-4 – São Paulo – O.Esp. – Rel. Palma Bisson – DJe 07.12.2011 – p. 1497)

Não há, portanto, como sanar o vício formal do projeto de lei (nem mesmo com eventual e futura sanção), razão pela qual o projeto padece do vício de inconstitucionalidade sob a ótica da iniciativa.

**1-) Matéria afeta a educação. Tema da esfera da União e Estados. Lesão ao pacto federativo.**

A competência para regulamentar o tema é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, a teor do artigo 24, inciso IX, da CF. Nesse sentido: **STF** – ADI 3645 – PR – TP – Rel. Min. Ellen Gracie – DJU 01.09.2006. Portanto, não cabe ao Município legislar sobre o tema; **STF** – ADI-MC 3731 – PI – TP – Rel. Min. Cezar Peluso – J. 29.08.2007; **STF** – ADI 2396 – MS – TP – Rel.<sup>a</sup> Min. Ellen Gracie – DJU 01.08.2003 – p. 00100; **STF** – ADI 2334 – DF – TP – Rel. Min. Gilmar Mendes – DJU 30.05.2003 – p. 00029; **STJ** – AgRg-AI 1.143.466 – (2009/0002744-8) – 2ª T – Rel. Min. Herman Benjamin – DJe 08.09.2009 – p. 279

Logo o Município não tem competência para disciplinar a temática, sendo, portanto, inconstitucional o projeto.



## **COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.**

Nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva tão somente a Comissão de Justiça e Redação, face a incidência de vício de juridicidade.

## **QUÓRUM DE VOTAÇÃO.**

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, da L.O.M.).

Jundiaí, 10 de agosto de 2018.

RONALDO SALLES VIEIRA  
Procurador Jurídico

FÁBIO NADAL PEDRO  
Procurador-Geral

JÚLIA ARRUDA  
Estagiária de Direito

TAILANA R. M. TURCHETE  
Estagiária de Direito