



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 146/2023

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *“Institui a Política de Desenvolvimento de Consciência Fonológica na Alfabetização na rede municipal de ensino, e dá outras providências”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Competência e iniciativa:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei encontra-se amparada pela Constituição Federal, que em seu art. 30, incisos I e II, dispôs que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber¹.

De forma simétrica, a Lei Orgânica reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, inciso I, alínea “n”, que dispõe de forma específica sobre a competência da Câmara Municipal legislar sobre as políticas públicas do Município².

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto à iniciativa, verifica-se que os arts. 2º e 3º, inciso I, do PL tratam da atribuição de servidores públicos do Poder Executivo:

Art. 2º. A Política instituída por esta Lei **conterá com a participação de fonoaudiólogos, que auxiliarão os profissionais da educação** e os estudantes em diversas etapas da aprendizagem, **podendo atuar em âmbito de orientação, capacitação e assessoria na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.**

Art. 3º. Para o cumprimento da Política instituída por esta Lei, o **Executivo Municipal poderá:**

I – **instituir a participação de fonoaudiólogos e profissionais da educação** que atuem na alfabetização de crianças e adultos;

No entanto, leciona Hely Lopes Meireles³ que as atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública são matérias de leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública;** a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (g.n.)

Dessa maneira, ao tratar das atribuições servidores do Poder Executivo e, por consequência, de seus respectivos órgãos, verifica-se que o PL incorre em **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa** por violar o disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal⁴, reproduzido simetricamente pelo art. 24, §2º, inciso “2”, da Constituição

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: (...)

n) às políticas públicas do Município;

³ MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª Edição. Editora Juspodivm: 2021. Pág. 597.

⁴ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II - disponham sobre:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Estadual⁵, e pelo art. 38, inciso IV, da Lei Orgânica⁶, de acordo com o Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal⁷.

2.2. Aspecto material

Quanto à matéria, verifica-se que o PL é compatível com o dever do Estado de promover a educação visando o **pleno desenvolvimento da pessoa**, conforme previsão do art. 205 da Constituição Federal⁸.

No entanto, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo **considera inconstitucionais projetos de lei, de iniciativa parlamentar, que apesar de instituírem Políticas Municipais, tratam de matérias reservadas ao Poder Executivo**, tais como a organização administrativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Guarulhos n.º 8.022/22, que torna obrigatório o ensino sobre a Lei Maria da Penha nas escolas municipais. Texto impugnado que dispõe sobre diretrizes e bases da educação. Competência privativa da União. Inteligência do art. 22, inc. XXIV, da CF. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. Inconstitucionalidade formal. **Ademais, texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determinam a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração.** Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222714-67.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial;

⁵ Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

⁶ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

⁷ 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 (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

⁸ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, **visando ao pleno desenvolvimento da pessoa**, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/12/2022; Data de Registro: 15/12/2022)

Neste sentido, em que pese a relevância da proposição, verifica-se que esta **viola a competência do Exmo. Prefeito Municipal determinar, de forma específica e concreta, as atividades a serem realizadas pelos órgãos e servidores do Poder Executivo**, destacando-se os seguintes dispositivos do PL:

Art. 2º. A Política instituída por esta Lei **conterá com a participação de fonoaudiólogos, que auxiliarão os profissionais da educação** e os estudantes em diversas etapas da aprendizagem, **podendo atuar em âmbito de orientação, capacitação e assessoria na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.**

Art. 3º. Para o cumprimento da Política instituída por esta Lei, o **Executivo Municipal poderá:**

I – **instituir a participação de fonoaudiólogos e profissionais da educação** que atuem na alfabetização de crianças e adultos;

II – **fornecer material didático** elaborado com base nas necessidades fonológicas dos estudantes em processo de alfabetização;

III – incentivar a capacitação de fonoaudiólogos e profissionais da educação para que promovam estratégias adequadas para o desenvolvimento da consciência fonológica;

IV – apoiar a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas baseadas em evidências científicas, com vistas ao desenvolvimento da consciência fonológica;

V – fomentar a participação das famílias no processo de desenvolvimento da consciência fonológica de crianças em idade escolar; e

VI – **celebrar convênios ou parcerias com instituições públicas ou privadas** que realizem o diagnóstico e o tratamento de distúrbios que comprometam as habilidades fonológicas.

Verifica-se que **as normas supramencionadas não se limitam a traçar diretrizes para o Município, mas dispõem sobre a maneira com que estas devem ser concretizadas**, o que caracteriza o ato de gestão e organização.

Por este motivo, **a proposição viola o princípio da independência e separação entre os poderes e o princípio da reserva da administração**, dispostos nos arts. 2º e 84, inciso II



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

da Constituição Federal⁹, nos arts. 5º, *caput*, e 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual¹⁰ e nos arts. 6º, *caput*, e 61, inciso II, da Lei Orgânica¹¹.

Tal entendimento é plenamente compatível com a jurisprudência atual do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Catanduva. Lei nº 6.244, de 4 de março de 2022, do Município de Catanduva, que "Dispõe sobre a instituição do PETE – Programa Educação de Trânsito nas Escolas – da rede pública municipal de ensino e dá outras providências". **Diploma legal que afronta o princípio da reserva geral de administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes.** Ofensa aos artigos 5º e 47, II, XIV e XIX, "a" da Carta Estadual, da Constituição Estadual/SP. Inconstitucionalidade verificada. AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2064306-75.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2022; Data de Registro: 06/10/2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.173, de 20 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, do Município de São José do Rio Preto, que "institui a Política Municipal de Prevenção ao Abandono e à Evasão Escolar". Alegado vício de iniciativa e apontada violação aos artigos 5º, 24, §2º, inciso I, 47, incisos II e XI, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como aos princípios da separação dos poderes e da razoabilidade. Diploma legislativo municipal que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à educação de crianças e adolescentes, não cria ou extingue Secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal; não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; bem como não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos. Matéria nele versada que não se insere entre as de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Tema 917 de repercussão geral. Artigo 5º da lei impugnada que, no entanto, **cria obrigações para sua execução por parte da Administração Pública, invadindo competência privativa do Poder Executivo Municipal para cuidar das questões afetas à gestão administrativa**, demonstrando incompatibilidade com os artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade do artigo 5º da lei impugnada. Ação parcialmente

⁹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

¹⁰ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

¹¹ Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2123586-74.2022.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2022; Data de Registro: 15/09/2022)

Por último, é relevante mencionar que a **natureza “autorizativa” do art. 3º do PL não afeta o reconhecimento de sua inconstitucionalidade**, conforme entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Mauá. Lei Municipal nº 5.692, de 07 de junho de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; ii) afronta a preceitos esculpidos na Constituição do Estado de São Paulo, alguns, inclusive, normas de repetição obrigatória; iii) afronta aos princípios da Administração Pública, em especial ao princípio da legalidade e eficiência na gestão da coisa pública e na prestação dos serviços públicos; iv) **natureza de lei autorizativa não afasta inconstitucionalidade arguida**. Violação aos artigos 5º, 47, II, XI, XIV, 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por invasão da seara de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo e da reserva da administração. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2203824-17.2021.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/03/2022; Data de Registro: 28/03/2022).

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **opina-se pela inconstitucionalidade formal do projeto de lei por vício de iniciativa e pela inconstitucionalidade material por afronta aos princípios da reserva legal e da separação entre os poderes.**

É o parecer.

Sorocaba, 18 de maio de 2023.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo