

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

ANTEPROJETO DE LEI Nº 17/2024

*ANEXO ao projeto e proceder
conforme parecer jurídico.*

*25/06/2024
Rui P*

Súmula: Estabelece a obrigatoriedade de transparência na fila de vagas em CMEIs – Centros Municipais de Educação Infantil e critérios de priorização para crianças em situação de vulnerabilidade social e outros do Município da Lapa – PR.

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 17/2024, de autoria da Vereadora Brenda Ferrari da Silva, cujo objeto é estabelecer a obrigatoriedade de transparência na fila de vagas em CMEIs – Centros Municipais de Educação Infantil e critérios de priorização para crianças em situação de vulnerabilidade social e outros do Município da Lapa – PR.

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

*“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, **não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.’ (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).*

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles ‘a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa’ (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a “inviolabilidade dos Vereadores por

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.”

3 – DO ANTEPROJETO

O presente Anteprojeto visa a criação de um mecanismo para o levantamento e transparência da demanda real por vagas nos CMEIs para crianças até 03 (três) anos de idade e a definição de critérios de priorização para o atendimento na distribuição das vagas disponíveis anualmente.

De acordo com o artigo 2º, o mecanismo para levantamento e transparência da demanda deve ser implementado mediante plano integrado e intersetorial envolvendo órgãos públicos de educação, assistência social, saúde e proteção à infância, bem como organizações da sociedade civil organizada.

O anteprojeto prevê, ainda em seu artigo 4º, que o atendimento na distribuição das vagas disponíveis deverá atender prioritária e emergencialmente crianças em situação de vulnerabilidade social. No entanto, entendo que os artigos 4º, 5º, 7º, 8º e 9º da proposta ferem o artigo 205 da Constituição Federal, o qual diz que a educação é direito de todos, se não vejamos:

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.(Grifou-se).

A autora em sua justificativa apresenta os motivos determinantes da proposta, por onde destaca-se a transparência a necessidade de priorização na distribuição de vagas.

Ainda, num primeiro momento, por se tratar de proposição de autoria de Vereadora, poder-se-ia considerar que o Anteprojeto em questão usurparia a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

- I - Regime Jurídico dos servidores;
- II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;
- III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
- IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Contudo, conforme dispõem nossa Lei Orgânica, Constituição Federal, bem como entendimento jurisprudencial do STF, esta Assessoria entende que a matéria não fere a competência exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, pelos seguintes motivos;

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

– Não se está criando nova atribuição ao Executivo, pois a publicação de informações já é obrigação imposta constitucionalmente ao mesmo;

– Mesmo que haja certo aumento de despesa, há reconhecimento jurisprudencial do STF permitindo proposição de lei de autoria de Vereador, desde que não trate de matéria de competência exclusiva do Prefeito, conforme se demonstrará.

Entende-se que a publicação dos atos de Administração já é uma atribuição que a este compete por força da nossa Constituição Federal (art. 37 caput) bem como, a mesma norma possibilita a suplementação da legislação federal, conforme dispositivos Constitucionais abaixo transcritos.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- (...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

A medida pretendida por meio do anteprojeto em tela se insere, efetivamente, na definição de interesse local. Isso porque, além de veicular matéria de competência material comum (art. 23, II da CF/88), não atrelada às competências legislativas privativas da União (art. 22 da CF/88), a proposta estabelece novo instrumento de garantia dos direitos à publicidade e à transparência da gestão pública, diretrizes que possuem amparo constitucional nos princípios da Administração Pública (artigo 37, caput, da CF/88).

O artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal prevê o direito fundamental de acesso à informação: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

O mencionado acesso a informação consta também da Lei Federal nº 12.527/2011, que a prevê da seguinte forma:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ainda, nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 8º - Compete ao Município, obedecidas às normas federais e estaduais pertinentes:

(...)

IV – dispor, mediante suplementação da legislação federal e estadual, especialmente sobre:

(...)

Art. 89 – A administração pública municipal, direta ou indireta obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade **e publicidade de todos os atos e fatos administrativos.** (Grifou-se)

Ainda, registra-se que a Lei Municipal nº 3930 de 06 de maio de 2022, que dispõe sobre o Portal da Transparência da Qualidade do Ensino das Escolas Públicas da Rede Municipal, trata da transparência nas informações do ensino público municipal, entretanto, não aborda a transparência na fila de vagas em CMEIs e priorização para crianças em situação de vulnerabilidade, não havendo, portanto, no entender deste parecerista, identidade entre ambas.

4 – JURISPRUDÊNCIA

O mero fato de a norma se destinar ao Poder Executivo não contamina a proposta de vício formal de constitucionalidade, uma vez que as hipóteses de reserva de iniciativas previstas na Lei Orgânica não admitem interpretação ampliativa, por consistirem em exceções à regra geral da iniciativa concorrente.

Caso se admitisse interpretação tão rígida, o Legislativo ficaria, basicamente, de mãos amarradas, impedido de exercer uma de suas funções típicas. Obviamente, não é esse o interesse da Constituição, que apenas limita os casos de iniciativa nas hipóteses em que evidentemente houver usurpação da independência e harmonia dos demais poderes.

Conforme jurisprudências abaixo, mesmo em sendo criado alguma despesa complementar ao Executivo com a aprovação da proposta em debate, a mesma não ofende nossa Constituição, senão vejamos;

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

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Ementa: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “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, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.

(RE 871658 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018)

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]
([http://www.stf.jus.br/portal/constitucional/constitucional.asp?item=%20797](http://www.stf.jus.br/portal/constitucional/constitucional/constitucional.asp?item=%20797))

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", quanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB. 3. Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência – o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições.

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017).

5 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões competentes.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação (art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art.19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto em caso de empate (art. 130, § 2º, III da R.I.).

6 - CONCLUSÃO

Isto posto, pugna-se pela necessidade da supressão dos artigos 4º, 5º, 7º, 8º e 9º da proposta, pelo fundamento exposto, devendo ser comunicado a autora da proposta.

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Lapa, 24 de junho de 2024.

Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 1210/2024
Data: 25/06/2024 - Horário: 11:17
Administrativo