



CÂMARA

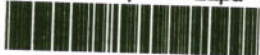
MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

AO Autor Projeto
PL Complementar
08/09/25

ANTEPROJETO DE LEI Nº 22/2025

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 2643/2025
Data: 04/09/2025 - Horário: 10:36
Administrativo

Súmula: Dispõe sobre a Criação da Rede Municipal de Cursinhos Populares no Município da Lapa, institui o Comitê Intersectorial da Rede Municipal de Cursinhos Populares e dá outras providências.

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 22/2025, de autoria do Vereador Bruno Bux, cujo objeto é a Criação da Rede Municipal de Cursinhos Populares no Município da Lapa e instituição do Comitê Intersectorial da Rede Municipal de Cursinhos Populares.

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).

Neste sentido, a Doutrina nos ensina que “Apesar de o parecer facultativo integrar o ato, com o acatamento do mesmo como um de seus fundamentos, o parecer não perde sua autonomia de ato meramente opinativo. Este é o caso para o qual o Gestor não tinha obrigação de ouvir seu corpo técnico, mas decidiu fazê-lo para subsidiar sua decisão. O parecer será obrigatório quando a oitiva do parecerista é parte necessária da instrução do processo. É determinada pela lei como condição de eficácia processual e sua transgressão corresponderá à violação ao princípio do devido processo legal. Mais ainda sim, segundo Di Pietro, a autoridade competente não ficará adstrita ao parecer, que mantém intacta sua natureza opinativa. Contudo, prossegue a autora, para decidir de forma diversa, deverá fundamentar sua decisão.” (<https://portal.jmlgrupo.com.br/pagina.php?area=coluna>

3 – DO ANTEPROJETO

Resumidamente, o presente Projeto tem como finalidade de criar a Rede Municipal de



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

Cursinhos Populares, com o objetivo de apoiar, integrar e fortalecer iniciativas de cursinhos populares voltadas à promoção do acesso ao ensino superior de pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, prioritariamente oriundos das escolas públicas, com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo, indígenas, pessoas com deficiência, negros ou quilombolas.

De acordo com o artigo segundo da proposta, se está atribuindo à Secretaria Municipal de Educação, em articulação com o Comitê Intersetorial da Rede Municipal de Cursinhos Populares, à coordenação da Rede que pretende-se a criação.

Dentre os objetivos da proposta, estão, dentre outros, a disponibilização, pelo Poder Executivo Municipal, de espaços físicos adequados, políticas de incentivos financeiros, cotas de transporte gratuitos, fornecimento de alimentação, formação continuada aos profissionais da educação, incentivo financeiro a educadores populares, aquisição e distribuição de materiais pedagógicos e suporte psicológico aos estudantes e educadores.

Ainda, busca a proposta a criação do Comitê Intersetorial da Rede Municipal de Cursinhos Populares, cujas competências estão descritas no artigo 10 da proposta.

Em sua justificativa, o autor esclarece o grande e indubitável benefício social e educacional buscado com a matéria estando, ainda, alinhada aos princípios de nossa Lei Orgânica.

4 – DA LEGISLAÇÃO

Com efeito, por mais louvável que tenha sido a intenção do Vereador autor, esta assessoria entende que a matéria padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao dispor sobre criação de uma Rede Municipal de Cursinhos Populares, em um Município que não atua no ensino médio, especialmente quando determina a disponibilização de espaços físicos adequados, a instituição de políticas de incentivos financeiros, fornecimento de cotas de transporte gratuitos, de alimentação, formação continuada aos profissionais da educação, incentivo financeiro a educadores populares, aquisição e distribuição de materiais pedagógicos e suporte psicológico aos estudantes e educadores, se está envolvido em matéria estranha à sua iniciativa legislativa, já que cuida de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos de nossa Lei Orgânica, senão vejamos:

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



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

direta do Município.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676)

Ainda, especificamente sobre o tema em debate, deve-se observar que trata-se da criação de uma nova função/obrigação educacional ao ente municipal, isto porque, de acordo com a Constituição Federal, a obrigação do Município repousa apenas no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, cabendo ao Estado a promoção do Ensino Médio, senão vejamos:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

No mesmo sentido, a Lei nº 9394/1990, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, determina que:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, **permitida a atuação em outros níveis de ensino** somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Embora a LDB possibilite a atuação do município em outros níveis de ensino, mantém-se a necessidade de observância da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, notadamente pelo fato de que é notória a atuação do Município da Lapa apenas na Educação Infantil e, portanto, tal medida, se implementada necessitaria obrigatoriamente na criação de novos cargos de professor a nível de ensino médio, bem como na modificação da estrutura organizacional da Secretaria da Educação, portanto, não se trata de mera instituição de política pública sem que seja necessária a criação, reestruturação e novas atribuições à Secretaria de Educação.

Outra realidade poderia ser se o Município já estivesse atuando ao nível educacional do Ensino Médio.

5 – DA JURISPRUDÊNCIA

Desse modo, opina-se pela inconstitucionalidade da proposta em debate por vício de iniciativa - *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto da Lei Orgânica que atribui apenas ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de certas matérias, sendo que o assunto, bem como outros semelhantes, já foram debatidos pelos tribunais pátrios, conforme seguem:

Ação direta de inconstitucionalidade. Franco da Rocha. Lei n. 970, de setembro de 2013, de iniciativa parlamentar, que instituiu curso pré-vestibular gratuito no município. Caracterização de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação é inserida na esfera privativa de atribuições do Chefe do Poder Executivo. Hipótese em que, **ademais, a lei criou despesa sem indicação de fonte de custeio**. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2004600-45.2014.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/07/2018; Data de Registro: 26/07/2018)



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

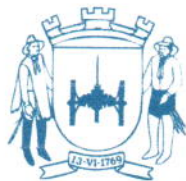
DEPARTAMENTO JURÍDICO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº6.143/2022 - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAEITE - INSTITUI PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, instituindo 'Programa de Educação Animal' nas escolas municipais, e **imputando-lhe obrigações das quais, até então, não era responsável.** O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, "c", da CEMG. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.252640-2/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 17/09/2024, publicação da súmula em 01/10/2024)

Representação por Inconstitucionalidade - **Lei Municipal nº 2833, de 14/10/1999, do RJ, que inclui, no currículo da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental, a matéria de Ciências Políticas** - versando, o objeto da lei, complementação do currículo escolar, cabe privativamente ao Prefeito do Município a iniciativa de promovê-la - Procedência da Representação violados os princípios constantes dos arts 7º, 317º, 358º e 112º §1º, II, b, da Constituição Estadual. (Órgão Especial, Relator Desembargador Thiago Ribas Filho, Representação de Inconstitucionalidade nº 0037135-81.1999.8.19.0000, j. 14/02/2000).

Direito Constitucional Estadual. Controle concentrado de constitucionalidade. Representação por inconstitucionalidade. (...) **Lei do Município do Rio de Janeiro de nº 4.666, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal em 2 de outubro de 2007, que institui o Programa Interdisciplinar de Participação Comunitária para Prevenção e Combate a Violência nas Escolas da Rede Pública de Ensino e dá outras providências.** Lei de iniciativa parlamentar. Afronta ao artigo 112, §1º, II, d da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Matéria constante de reserva legislativa ao Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. **"Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local.** Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário." (ADI 1.182, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-05, DJ de 10-3-06). Também a Comissão de Justiça e Redação da Casa Legislativa, quando do processo legislativo, concluir pela inconstitucionalidade da lei. Procedência da



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

representação de inconstitucionalidade, retirando-se a sua eficácia desde a entrada em vigor. (Órgão Especial, Relator Desembargador Nagib Slaibi Filho, Representação de Inconstitucionalidade nº 0047449-71.2008.8.19.0000, j. 03/08/2009).

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 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)

6 – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO.

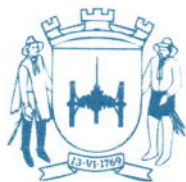
Além do vício de iniciativa apontado, considerando-se que a proposta traria diversas obrigações ao Executivo, como, por exemplo, a disponibilização de espaços físicos adequados, políticas de incentivos financeiros, cotas de transporte gratuitos, fornecimento de alimentação, formação continuada aos profissionais da educação, incentivo financeiro a educadores populares, aquisição e distribuição de materiais pedagógicos e suporte psicológico aos estudantes e educadores, existe a necessidade da apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme previsto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos seguintes termos;

Art. 113. A proposição legislativa **que crie ou altere despesa** obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

7 – CONCLUSÃO

Isto posto, tem-se que o Projeto de Lei ora apresentado **não atende** as normas jurídicas, havendo, portanto, óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

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.



CÂMARA

MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

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

Lapa, 02 de setembro de 2025.

Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437