



PARECER JURÍDICO Nº 060/2021

Referência: Projeto de Lei nº 48/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final - CLJRF

EMENTA: PROJETO DE LEI N.48/2021. ESTABELECE DIRETRIZES PARA PROGRAMA MATERIAL ESCOLAR SOLIDÁRIO NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA. ANÁLISE. OPINIÃO PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DESDE QUE OBSERVADAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS.

RELATÓRIO

1. A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio do Relator, Exmo. Vereador José Luiz da Silva requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 48/2021, de autoria do Exmo. Vereador Anderson Merlin Salvador, que *“ESTABELECE DIRETRIZES PARA PROGRAMA MATERIAL ESCOLAR SOLIDÁRIO NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA.”*

2. Constam dos autos: Projeto de Lei n. 48/2021 (fls. 01/02); justificativa (fls.03/04); comprovante de despacho do protocolo (fls.05); termo de despacho exarado pela Presidência



com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.06); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.07); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.08); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.09); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.10), processo legislativo recebido na Procuradoria Geral – PROGER, em 10 de setembro de 2021 e, distribuído a essa parecerista em 24 de setembro de 2021 (fls.10).

3. Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

4. É o relatório. Passa-se a opinar

FUNDAMENTAÇÃO

5. Trata-se de Projeto de Lei disciplinando as diretrizes para implantação do Programa Material Escolar Solidário no Município de Nova Venécia, objetivando, conforme justificativa do autor da proposição (fls.03):

(...) a arrecadação de materiais escolares novos e usados junto à comunidade geral, visando o reaproveitamento e utilização destes materiais pelos alunos da rede municipal de ensino.

O programa visa também a proteção ambiental, uma vez que propõe usar produtos que certamente seriam descartados, representando perda de matéria prima e de toda energia despendida em seu processo de produção.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



6. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

7. O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

8. Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

9. Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ *Ibid.*, 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



10. A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵
11. No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).
12. A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.
13. Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.
14. Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.
15. A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).
16. Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.



dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

17. Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

18. Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸

19. As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

20. Pela leitura da legislação, verifica-se que se trata de assunto de interesse local (art.30, inciso I da CF/1988), bem como de suplementação de legislação federal ou estadual (art. 30, inciso II e VI c/c art. 24, IX c/c art. 208, VI, todos da CF/1988); senão vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

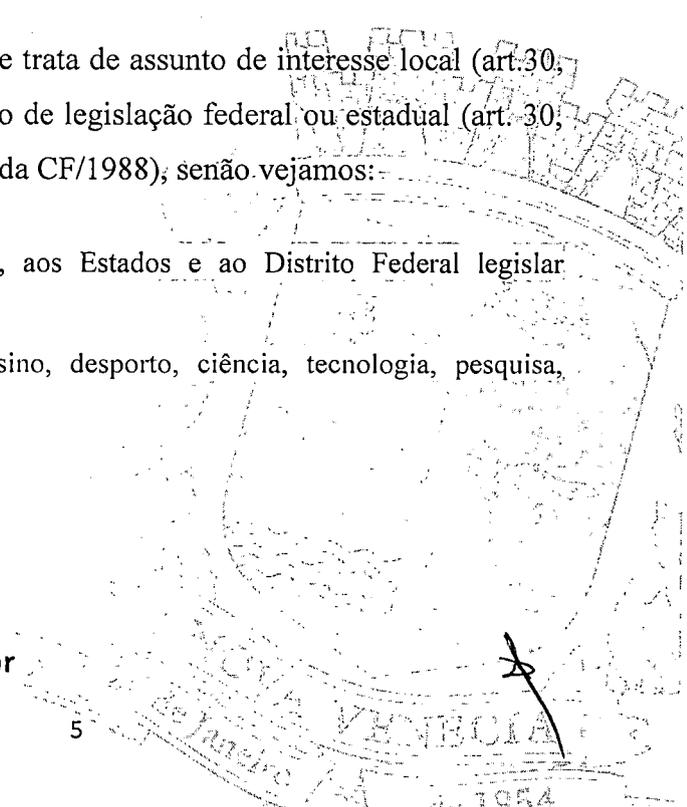
(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

(...)

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

(...)

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

21. Conforme ensina LENZA⁹ (2019)⁹:

(...) o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art., 24, caput, c/c art. 32, § 1º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não sejam conflitantes, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se, tratar-se de suspensão da eficácia, e não revogação, pois caso a norma geral federal que suspendeu a eficácia da norma geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (p. 500-501). (...)

(...) art. 30, II – estabelece competir aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. “No que couber” norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. **Observar ainda que tal competência se aplica também, às matérias do art. 24, suplementando as**

⁹ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade (p. 524-525).

22. A Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seu art. 4º, VII aduz que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar.

23. Verifica-se ainda que o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei 13.005/2014), possui na estratégia 4.18 a promoção de “parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível (...)”.

24. O Plano Estadual de Educação do Estado do Espírito Santo (Lei 10.382/2015), possui como estratégia a promoção de “parcerias, preferencialmente com instituições públicas de formação de professores, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível (...)”.

25. Desta feita, resta configurada a competência legislativa municipal para tratar acerca da matéria.

26. Quanto à competência para a deflagração do processo legislativo da proposição, verifica-se que esta não é privativa do Chefe do Poder Executivo, haja vista que a matéria disposta na proposição, *a priori*, não se refere àquelas privativas ao Prefeito Municipal¹⁰.

¹⁰ Art. 44.A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:

a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;

b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



27. Nesse sentido (MEIRELLES, 2007, p.732-733)¹¹:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretárias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; 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; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

28. Ademais, o art. 17 da LOM de Nova Venécia afirma que cabe à Câmara Municipal com sanção do Prefeito dispor sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito à abertura dos meios de acesso à educação (inciso XI, alínea “d”)¹². O art. 193¹³ da LOM infere que um dos programas que integram o atendimento aos educandos é o de material didático-escolar (inciso I).

29. Assim, a presente proposição pode ser apresentada pelos legitimados arrolados no caput do art. 44 da LOM, entre os quais se encontram os Vereadores.

30. Insta frisar, que o Plano Municipal de Educação de Nova Venécia – Lei nº 3.342/2015 trata em suas estratégias sobre a produção, aquisição e aprimoramento de materiais didáticos (3.1, 4.14, 6.2, 6.5 e 7.6), contudo não consta, salvo melhor juízo, as diretrizes para implantação de arrecadação de materiais didáticos solidários, corroborando com a propositura em questão.

c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

¹² Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito, dispor sobre as matérias que compete ao Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

XI - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

d) à abertura de meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

¹³ **Art. 193.** Integra o atendimento ao educando os programas suplementares, tais como:

I - material didático-escolar;



31. Porém se faz um alerta, se a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final verificar que a proposição gere, ainda que indiretamente, atribuições a quaisquer Secretarias Municipais, se estará diante de uma inconstitucionalidade, pois a competência legislativa, nesta hipótese, é privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como de um vício de ilegalidade, pois **conforme o art. 73¹⁴ da Lei Orgânica Municipal - LOM, o instrumento legislativo correto é a Lei Complementar e não o de Lei Ordinária, ficando impossibilitada a continuidade de sua tramitação.**

32. Em relação à técnica legislativa infere-se que a expressão Programa Material Escolar Solidário deve ser expressa sem negrito (ementa, art. 1º, §2º do art. 4º do Projeto de Lei nº 48/2021).

CONCLUSÃO

33. Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 48/2021 **desde que observadas todas as recomendações e alertas neste parecer**, cabendo aos nobres edis desta Casa deliberarem quanto à sua aprovação.

34. É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 20 de outubro de 2021.


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

¹⁴ Art. 73. A lei complementar disporá sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias municipais.



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



Referência: Projeto de Lei nº 048/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final - CLJRF

Ao Exmo. Vereador Relator, Sr. José Luiz da Silva

Segue Parecer Jurídico sob o nº 060/2021 em 09 (nove) laudas numeradas e rubricadas.

Nova Venécia, 20 de outubro de 2021.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica