



**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Procuradoria**

Processo nº 281/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 018/2023

**PARECER**

Trata o presente processo da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do Ilustre Vereador Lelo Couto, que *“institui a Política Municipal de Prevenção e Combate ao Abandono e à Evasão Escolar no Município de Cariacica e dá outras providências.”*

O presente projeto tem por finalidade adotar medidas de curto, médio e longo prazo, para lidar com o abandono e a evasão escolar, bem como, visa também autorizar o Poder Executivo Municipal a criar um Cadastro de Permanência de Aluno e firmar Convênios e parcerias com os Governos Federal e Estadual, dentre outros, almejando à execução das atividades pretendidas na proposição.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que utiliza a via correta para a apreciação da matéria e preenche os requisitos estabelecidos nos artigos 106 a 111 do Regimento Interno.

Importante esclarecer que as políticas públicas são ações e programas que são desenvolvidos pelo “Estado” para garantir e colocar em prática direitos que são previstos na Constituição Federal e em outras leis. São medidas e programas criados pelos governos dedicados a garantir o bem-estar da população. Além desses direitos, outros que não estejam na lei podem vir a ser garantidos através de uma política pública ou de um programa.

O STF julgou em regime de repercussão geral o RE 878.911/RJ, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, e fixou entendimento no sentido de reafirmar a jurisprudência da Corte para dizer que não é inconstitucional lei municipal de iniciativa de vereador quando a matéria tratada não está inserida no rol taxativo previsto no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, cuja reprodução é obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais devido ao princípio da simetria, ainda que tais leis estabeleçam novas despesas para o município. Ou seja, a decisão do STF, em repercussão geral, definiu a Tese 917 para reafirmar que: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Procuradoria**

Processo nº 281/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 018/2023

*Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)."*

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Analisando o objeto da proposição em comento, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em caso análogo, resguardando o direito à educação, vejamos:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. AUTOAPLICABILIDADE DO ART. 208, IV, DA CF/88. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.*

*1. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que assegura às crianças de zero a cinco anos de idade a primeira etapa do processo de educação básica mediante o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (art. 208, IV, da Constituição Federal). 2. O Estado tem o dever constitucional de garantir o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão estatal e violação a direito subjetivo, sanável pela via judicial. Precedentes: ARE 639.337-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 15/9/2011; AI 592.075-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 4/6/2009, e RE 384.201-AgR, Rel. Min.*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Procuradoria**

Processo nº 281/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 018/2023

*Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 3/8/2007. 3. O Poder Judiciário pode impor à Administração Pública a efetivação de matrícula de crianças de zero a cinco anos de idade em estabelecimento de educação infantil, sem haja violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. 4. Ex positis, voto no sentido de, no caso concreto, NEGAR PROVIMENTO ao recurso extraordinário interposto pelo Município de Criciúma. 5. A tese da repercussão geral fica assim formulada: 1. A educação básica em todas as suas fases – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica. (STF. RE 1008166. Tribunal Pleno. Min. LUIZ FUX; Julgado em 22/09/2022).*

Prosseguindo, verifica-se também que o projeto de Lei em apreço versa sobre políticas públicas, sendo, especificamente, um dos direitos sociais dispostos na Constituição Federal, conforme artigo 6º que assim dispõe: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Para a consecução das políticas públicas, reconhecesse a competência legislativa como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, observando-se os limites de atuação de cada ente, que no dizer de Hely Lopes Meirelles, assim são definidos:

*“(…) em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

Processo nº 281/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 018/2023

*de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (...) A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução"<sup>1</sup>.*

Neste diapasão é o posicionamento da Corte Guardiã da Carta Magna, *in verbis*:

*“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto*

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro. SP: Malheiros, 17ª ed., pg. 631





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Procuradoria**

Processo nº 281/2023

Projeto de Lei Legislativo nº 018/2023

*na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF. ARE 1.282.228/RJ. Rel. Min. Edson Fachi. Segunda Turma. Julgado em 15/12/2020)*

Diante disso, entendemos que as proposituras que versam sobre políticas públicas/programas por iniciativa parlamentar estão inseridas na competência municipal para dispor sobre assuntos de interesse local, constante no art. 9º, inc. I, da Lei Orgânica do Município e art. 30, incs. I e II, da CF/88, ainda que gere alguma despesa para Administração, haja vista não tratar da estrutura ou da atribuição dos órgãos e nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

Em recém julgamento do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, nota-se que há consonância com o entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores, senão vejamos:

*AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.004/2019 DO MUNICÍPIO DE CARIACICA VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. (...) 3. **Norma de origem parlamentar que não cria, não extingue, nem altera órgão ou atribuições e estrutura de órgão do Executivo, nem modifica sua organização administrativa e pessoal não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** 4. Pedido julgado improcedente. (TJ/ES. ADI 0018566-03.2020.8.08.0000. Rel. Des. Fabio Clem de Oliveira. Tribunal Pleno. Julgado em 16/03/2023) (grifo nosso)*

Sendo assim, em observância ao amplo entendimento jurisprudencial explanado, opinamos pelo PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei em análise.





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

Processo nº 281/2023  
Projeto de Lei Legislativo nº 018/2023

Importante salientar que seria impertinente fazermos uma análise sobre o impacto político desta iniciativa, ao que nos restringimos a emitir parecer sobre a possibilidade ou impossibilidade da propositura.

Por fim, insta frisar que a emissão de parecer por esta Procuradoria 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, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Esse é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Cariacica/ES, 02 de maio de 2023.

**GUSTAVO FONTANA ULIANA**  
Procurador Jurídico

**KARINA BATISTA OLIVEIRA**  
Assessora Jurídica

