



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

## **PARECER JURÍDICO PREVENTIVO (“ex officio”)**

(Controle de legalidade/inconstitucionalidade)

### **Parecer n° 033/2017**

**Ref.:** Inconstitucionalidade do Projeto de Lei n° 004/2017, de autoria do Ilmo. Vereador Daniel de Souza Silva

Direito constitucional. Processo legislativo. P.L. n° 004/2017, que dispõe sobre a necessidade de pais/responsáveis de alunos da rede municipal de ensino ser informados acerca da ausência do aluno da rede municipal de ensino de Pradópolis/SP. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Invasão na gestão administrativa local. Imposição de ordem/obrigação de fazer ao Poder Executivo Municipal. Poder Legislativo que cria rotinas administrativas em escolas municipais. Ato típico da gestão ordinária da Administração Municipal. Poder Normativo do Prefeito. “Reserva de Administração”. Violação à separação dos Poderes (CF, art. 2° e CE, art. 5°). Matéria submetida à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo Municipal – art. 4°, inciso I, item 4, c.c art. 71, incisos II, XII, todos



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

da Lei Orgânica Municipal. Precedentes do E. TJSP. Pela inconstitucionalidade formal do PL n° 004/2017.

Trata-se de parecer jurídico preventivo exarado “*ex officio*” por esta P JL – Procuradoria Jurídica Legislativa em virtude do conhecimento, por este Procurador Jurídico na sessão ordinária de 22/02/2017, da entrada do Projeto de Lei n° 004/2017, de autoria do ilustre vereador Daniel de Souza Silva.

Assim, no uso de minhas atribuições legais, em especial daquelas descritas nos incisos VI e XVII do art. 11 da Resolução n° 005/2014<sup>1</sup> desta Casa de Leis, exercendo o controle de legalidade/constitucionalidade dos atos administrativos/legislativos, atribuição precípua desta Procuradoria Jurídica Legislativa, conheço, **de ofício**, da matéria e passo à sua análise.

Ao que consta, o PL n° 004/2017 apresenta a seguinte redação:

**Art. 1°** Fica instituído, por esta lei, que a direção das escolas da rede municipal de ensino deverá comunicar aos pais ou responsáveis sobre a ausência de alunos na sala de aula, durante o período escolar diário.

**§1°** Os pais ou responsáveis interessados em receber a notificação sobre a ausência do aluno na sala de aula deverão, necessariamente, fazer um cadastro na Secretaria da escola, informando se desejam receber a notificação por meio de telefone, mensagem de texto (tipo SMS), e-mail, aplicativo para dispositivos móveis, ou outro meio adequado.

**§2°** O serviço de cadastramento previsto no parágrafo anterior não terá qualquer custo para os pais ou responsáveis.

**§3°** As escolas deverão manter atualizados os dados cadastrais dos seus alunos e familiares, disponibilizando meio adequado para tal.

<sup>1</sup> Art. 11. **Compete à Assessoria Jurídica:**

(...)

VI – emitir parecer jurídico sobre a legalidade ou constitucionalidade de **todos** os assuntos da Câmara Municipal;

(...)

XVII – emitir parecer sobre a legalidade ou a constitucionalidade dos projetos de leis diversos ou de emendas à lei orgânica de autoria do Poder Executivo, de vereadores, das comissões e de populares, que tenham sido encaminhados à Câmara Municipal;” (g.n)



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

§4º O corpo docente do estabelecimento deverá ser devidamente cientificado dos procedimentos que passarão a ser adotados, sob a coordenação e fiscalização do Departamento Municipal de Educação, a fim de que a implantação desta lei atinja os objetivos a que se propõe.

**Art. 2º** Constatada a ausência do aluno na sala de aula, a família deverá ser contatada e informada imediatamente sobre o fato, visando a adoção de medidas que possam garantir a segurança e a integridade física do aluno.

**Art. 3º** Esta lei, para todos os seus efeitos, será regulamentada pelo Poder Executivo Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir de sua publicação.

**Art. 4º** Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

É o breve relato.

Primeiramente, sobrelevo e parabeno a iniciativa do autor do Projeto em análise, vereador Daniel de Souza Silva, tendo em vista a relevância da matéria e os benefícios que o referido PL oferece na prevenção de riscos aos alunos da rede municipal de ensino de Pradópolis/SP. Portanto, **do ponto de vista material** nada a opor, mas sim cabe-me exaltar a iniciativa do nobre *Edil*, autor do PL nº 004/2017.

Contudo, melhor sorte não lhe assiste no que concerne à forma.

Com efeito, o PL nº 004/2017 apresenta flagrante vício formal (vício de iniciativa) que o torna **INCONSTITUCIONAL**. Explico.

Pese a competência dos ilustres vereadores para a propositura de projetos de lei em determinadas matérias, fato a considerar é que **a Câmara Municipal** é órgão do Poder Legislativo que é, **não pode intervir nas atividades reservadas ao Poder Executivo**, sob pena de violação ao Princípio da Separação dos Poderes insculpido no art. 2º<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Como é cediço, cabe ao Poder Executivo, e não ao Poder Legislativo, a gestão/administração da coisa pública. Assim, determinadas matérias, por caracterizarem assuntos de natureza eminentemente administrativa, são reservadas ao Executivo. Tal exclusividade/prerrogativa é conhecida como “**reserva da Administração**”, espaço no qual não se pode adentrar qualquer dos outros dois Poderes (Judiciário ou Legislativo), sob pena de violação e usurpação do Poder Normativo conferido ao Chefe do Poder Executivo.

Sem prejuízo disso, oportuno mencionar, outra restrição à iniciativa de lei parlamentar é a geração de custos/despesas ao Poder Executivo sem lastro orçamentário, sendo vedado ao vereador, em regra, dispor sobre matérias que criem ônus financeiro ao erário municipal.

Portanto, dois são, em suma, os limites que balizam a atuação do vereador, **sob o ponto de vista formal**, em sua competência para legislar: não usurpação de atividades reservadas ao Executivo e não criação de despesas ao erário municipal.

*In casu*, é de se reconhecer que o PL n° 004/2017 faz nítida ingerência em competências do Poder Executivo Municipal no exercício de sua direção superior; na prática de atos de administração típica e ordinária; na edição de normas disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública Municipal, sem vejamos.

De acordo com os arts. 4° e 71 da L.O.M – Lei Orgânica Municipal

**“Art. 4° Ao Município compete:**

I – **dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe**, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

4. **organizar** e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **os serviços públicos;**” (g.n)

**“Art. 71. Ao prefeito compete, PRIVATIVAMENTE:**

(...)

II – **exercer**, com assessoramento de seus auxiliares diretos, **a direção superior da administração municipal;**

(...)

XII – **dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal** na forma da lei;” (g.n)

Com efeito, **não cabe ao Poder Legislativo ditar as regras ou estabelecer rotinas administrativas a serem observadas/cumpridas pelas escolas municipais. Tal competência é privativa do Chefe do Poder Executivo.**

É crível reconhecer que incumbe ao Prefeito fixar a forma de funcionamento das escolas municipais, bem assim suas rotinas administrativas, fiscalizando-lhe o cumprimento.

Pese a inegável e elogiável intenção do ilustre vereador autor do PL n° 004/2017, Sr. Daniel de Souza Silva, que com grande maestria elaborou competente solução preventiva à garantia da segurança e integridade física dos alunos da rede municipal de ensino desta urbe, risco este já verificado/ocorrido/experimentado em outro país (EUA), fato a destacar é que **o PL em comento interferiu na definição de políticas públicas e no funcionamento dos serviços públicos, invadindo matéria típica da Administração Executiva** e, portanto, adentrando-se em campo estranho ao Poder Legislativo, qual seja: “reserva da Administração”, espaço conferido com exclusividade ao Prefeito no exercício de seu Poder Normativo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Para melhor ilustrar o até aqui exposto, passo a me debruçar sobre o texto legal proposto.

De acordo com o art. 1º do PL nº 004/2017:

**“Art. 1º** Fica instituído, por esta lei, que a direção das escolas da rede municipal de ensino **DEVERÁ** comunicar aos pais ou responsáveis sobre a ausência de alunos na sala de aula, durante o período escolar diário.

**§1º** Os pais ou responsáveis interessados em receber a notificação sobre a ausência do aluno na sala de aula **DEVERÃO, necessariamente, fazer um cadastro na Secretaria da escola** informando que desejam receber a notificação por meio de telefone, mensagem de texto (tipo SMS), e-mail, aplicativo para dispositivos móveis, ou outro meio adequado.

(...)

**§3º** As escolas **DEVERÃO** manter atualizados os dados cadastrais dos seus alunos e familiares, disponibilizando meio adequado para tal.

**§4º** O corpo docente do estabelecimento **DEVERÁ** ser devidamente cientificado dos procedimentos que **PASSARÃO** a ser adotados, **sob a coordenação e fiscalização do Departamento Municipal de Educação**, a fim de que sua implantação desta lei atinja os objetivos a que se propõe.” (grifos e destaques por este Procurador)

Mas não é só!

O art. 2º do Projeto de Lei em análise dispõe que:



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

“Art. 2º Constatada a ausência do aluno na sala de aula, a família **DEVERÁ ser contatada e informada imediatamente sobre o fato**, visando a adoção de medidas que possam garantir a segurança e a integridade física do aluno.” (grifos e destaques por este Procurador)

Conforme se observa, o PL n° 004/2017 **cria obrigações às escolas municipais** (obrigação de comunicar as ausências de alunos aos pais/responsáveis; criação de cadastro na secretaria de cada escola), **além de criar nova competência administrativa a um órgão/departamento municipal** (obrigação do Departamento Municipal de Educação em coordenar e fiscalizar as rotinas criadas pelo PL n° 004/2017), o que é absolutamente vedado ao Poder Legislativo, sob pena de flagrante violação à separação dos Poderes.

Por certo, conforme expresso no texto constitucional (CF, art. 2º), a coexistência dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) deverá observar a independência e a harmonia. Isto é, ao Judiciário compete julgar, e não legislar nem administrar; ao Executivo compete administrar, e não legislar nem julgar; por fim, ao Legislativo compete legislar, e não julgar ou administrar. Respeitado isso, preservado estará o Princípio da separação dos Poderes.

Ora, **a matéria tal como disciplinada pelo PL n° 004/2017 cai na esfera da discricionariedade do Administrador. Veja que o Chefe do Poder Executivo não pode ser compelido pela Edilidade a promover intentos que não entrem em conta nos seus critérios de oportunidade e conveniência.**

No caso concreto, **se acaso aprovado o PL n° 004/2017, estará o Poder Legislativo administrando a coisa pública e, portanto, padecerá de notória inconstitucionalidade a lei que, por ora, se almeja.**

Aliás, nesse sentido já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

de São Paulo, nos autos da ADIn nº 2054518-81.2015.8.26.0000:

**“Aboletou-se o Legislativo a administrar a Comuna em termos educacionais, fiscalizando e tomando providências quanto a alunos faltosos; quando é certo que em nenhum momento a lei federal lhe deferiu tal prerrogativa (...).**

(...)

**A forma de administrar a Comuna, como é cedido, representa atribuição específica do Poder Executivo, em matéria educacional sujeitando-se aos estritos ditames da lei federal.**

(...)

**Ato administrativo por via oblíqua aquele aqui praticado por intermédio do Legislativo, em última análise implicou em verdadeira, indireta e disfarçada usurpação de função, sobre o Executivo. Sem contar a afronta à lei federal.”** (g.n)

**Vale ressaltar que o fato do PL nº 004/2017 não tratar da “evasão escolar” em nada o livra da mácula do vício formal de inconstitucionalidade.** Frise-se: não é a matéria que o referido PL disciplina que torna inconstitucional, pois se assim o fosse estar-se-ia discutir a inconstitucionalidade material do PL (questão de mérito) e não a sua inconstitucionalidade formal (questão de forma/procedimento - matéria que não admite seja disciplinada por lei de iniciativa do Poder Legislativo). Repiso, porém, conforme dito alhures, o PL nº 004/2017, no entendimento desta Procuradoria Legislativa, não é inconstitucional **sob o ponto de vista material!** Mas o é sob o ponto de vista formal, ou seja, é a forma utilizada para dispor sobre tal matéria (via projeto de lei de **INICIATIVA** de vereador) que o torna inconstitucional.

Não é demais esclarecer que o Chefe do Poder Executivo pode



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

inclusive, dispor sobre tal matéria via **decreto** municipal, tendo em vista o disposto no art. 47, inciso XIX, alínea “a” da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos municípios por força de seu art. 144.

Por fim, trago à baila as lições do saudoso e eminente jurista Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, precisas e harmoniosas ao caso concreto:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, **a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a 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, e tais são todas as que pedem provisões administrativas especiais, manifestadas em ordens,** proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, **realizações materiais de administração, tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental** (g.n)

Convido estou, pois, da inconstitucionalidade (formal) do Projeto de Lei nº 004/2017.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. in “Direito Municipal Brasileiro”, 3ª ed., 1977, pg. 685. Ed., Malheiros.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS

Estado de São Paulo  
CNPJ: 01.926.718/0001-76  
Procuradoria Legislativa

Ante o exposto, e tudo mais que dos autos consta, convencido do vício formal que macula a proposição oferecida pelo ilustre vereador Daniel de Souza Silva, **OPINO** pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 004/2017.

É o parecer.

Tendo em vista que o processo legislativo que trata do PL maculado encontra-se em trânsito/curso (PL ainda não votado), dê-se **CIÊNCIA PESSOAL** e urgente a **TODOS** os nobres vereadores sobre o teor do presente parecer jurídico, a fim de que estejam cientes do vício que recai sobre o PL nº 004/2017, com vistas a subsidiar a votação a ser realizada na sessão ordinária subsequente quando se decidirá pela aprovação ou não do Projeto em questão.

Após, junte-se cópia do presente Parecer aos autos do Projeto de Lei do Legislativo nº 004/2017.

Adotadas as providências acima, aguarde-se pela realização da sessão ordinária que apreciará e votará o PL nº 004/2017.

Pradópolis, 24 de fevereiro de 2017.

---

**MARCELO BATISTELA MOREIRA**  
**Procurador Jurídico Legislativo**  
**OAB/SP nº 305.353**

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/DCB0-FE04-14FD-0661> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

**Código para verificação: DCB0-FE04-14FD-0661**



### Hash do Documento

B1BD8AF575A0EADBE32441E8648E0F1B987C684FB6F0EB2D2103C0B0559A87C3

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 12/04/2017 é(são) :

Marcelo Batistela Moreira (Signatário) - 298.136.198-80 em 12/04/2017

09:05 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

