



PARECER JURÍDICO: 052/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 534/2022

EMENTA: “Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Imbituba e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade “(...) *da possibilidade do poder legislativo realizar emenda acerca da constituição, alteração da comissão avaliadora do plano de Gestão, possibilitando que seja alterada de 04 integrantes da Secretaria de educação, para 01 integrante da secretaria de educação e 03 membros de instituições de ensino da região.*”.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 08 de setembro de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 12 do mesmo mês.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

In casu, foi encaminhado a esta Assessoria Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo que, em suma, objetiva aprimorar ainda mais a gestão das nossas escolas municipais, através do fortalecimento dos órgãos colegiados da gestão educacional, como também a criação de critérios técnicos de mérito e desempenho por meio do processo seletivo para a nomeação do diretor e consulta pública dos resultados do plano de gestão por ele apresentado.

Inicialmente, oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do Processo Legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e/ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.



Pois bem, a emenda intencionada de autoria dos parlamentares, tem como objetivo alterar a composição da comissão avaliadora do Plano de Gestão estabelecida na proposição em trâmite (art.15), para que passe a ser composta de 01 integrante da Secretaria de educação e 03 membros de instituições de ensino da região.

O Projeto de Lei enviado à Câmara de Vereadores possui a seguinte redação:

Art. 15 A comissão avaliadora do PG - Plano de Gestão, será formada por 4 integrantes da Secretaria de Educação bem como **por dois representantes das APPs e três representantes do Conselho Escolar – CE de cada unidade escolar.** (Grifei).

Portanto, verifica-se estar inadequada no aspecto legal e constitucional a alteração projetada. A Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, reza em seu art. 72, que a competência legislativa para a deflagração da matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;

Desse modo, é de se reconhecer que **a emenda pretendida** adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, **situação que leva a veto específico por vício de iniciativa**, isso porque trata-se de proposição da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos termos do artigo 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal.

De outra banda, na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Assim, a emenda pensada malfez os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual e Federal, respectivamente: *Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...) Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*



Nessa seara, Hely Lopes Meirelles ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, p. 438/439), ensina sobre a distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões 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. (g.n).

Deste modo, as normas constitucionais de processo legislativo impossibilitam a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos Projetos de Lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua iniciativa privativa, que interfiram em medidas de execução governamental afrontando o art. 61, §1º, II, "b", da CF.

No caso em testilha, o legislador municipal, ao promover emenda ao Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo do Município de Imbituba, alterando a redação original do artigo 15, de molde a alterar a comissão avaliadora do processo eletivo para provimento do cargo de Diretor das escolas públicas municipais feriu comandos constitucionais sensíveis à espécie.

Convém assinalar que o Poder Legislativo efetivamente detém a faculdade de proceder a emendas, desde que resguardada a pertinência temática com relação ao projeto de lei original, bem como que as alterações levadas a efeito não impliquem em aumento de despesa.

Ao mencionar que membros de instituições de ensino da região devam participar da comissão avaliadora, não há especificação de qual seria o mecanismo que o Município teria que



ofertar para conseguir obter tal participação, ou seja, como será a relação de contratação com essas instituições, notadamente vindo a ser uma norma extremamente genérica.

De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal, por seu turno, também já assentou posicionamento sobre a competência do Chefe do Poder Executivo no tema, nos seguintes moldes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ARTIGO 213, § 1º. LEIS GAÚCHAS N.ºS 9.233/91 E 9.263/91. ELEIÇÃO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE DIRETORES DE UNIDADE DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É **competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública**. 2. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º, e Leis estaduais n.ºs 9.233 e 9.263, de 1991. Eleição para o preenchimento de cargos de diretores de unidade de ensino público. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente (ADI 578/RS, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 03 de março de 1999). (Grifei).

Do acórdão, oportuno transcrever excerto do voto do Ministro Néri da Silveira, que, com precisão, abordou o tema:

[...] A escola, que não a universidade, a escola pública de grau médio, está integrada dentro de uma rede, sujeita a uma gestão que decorre de certa política educacional do Estado, e essas escolas não poderão cada qual ter sua autonomia, de maneira que se empreste a uma unidade de ensino de grau médio liberdade de condução de acordo, digamos assim, com a orientação de cada diretor, vindo a se estabelecer uma verdadeira heterogeneidade no ensino público de grau médio em todo o Estado. Penso assim por duas razões: de um lado, porque se trata de cargos em comissão, então haveria incompatibilidade com o provimento por via da eleição; e, em segundo lugar, porque, em se tratando do ensino médio e não do ensino universitário, essa idéia de uma autonomia não pode ser visualizada na mesma perspectiva. **Uma coisa é autonomia de universidade, outra é autonomia da escola pública, integrante de uma rede de escolas públicas distribuída por todo o território estadual. Aí, há necessidade de uma certa uniformidade, e essa uniformidade não será alcançada se não seguir uma política educacional do Estado, tendo à frente o Secretário e auxiliar do Governador.** [...]. (Grifei).

Nessa senda, tendo a possibilidade da emenda interferir, diretamente, na discricionariedade e na prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de compor a comissão avaliadora do PG - Plano de Gestão, resta evidente a sua incompatibilidade material com o ordenamento constitucional pátrio, devendo a norma ser expungida do mundo jurídico.



Além disso, cabe destacar, ainda, que essa prerrogativa do Chefe do Poder Executivo não fere o preceito constitucional da gestão democrática do ensino público, devendo este último ser apreciado de molde a não excluir a eficácia de outras normas constitucionais de mesma estatura, incumbindo seja compreendido, apenas, como a possibilidade de participação de todos os envolvidos (diretores de escola, funcionários, pais, alunos e comunidade local) no processo de decisão sobre o ensino público, mas sem interferir na discricionariedade do Chefe do Executivo, dando-se maior concretude ao texto constitucional.

Esse, de resto, é o entendimento já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal:

Inconstitucionalidade, perante a Carta Federal, do art. 199 da Constituição da Amazonas, na parte em que determina a realização de eleições para os cargos de direção dos estabelecimentos de ensino público. Não se confunde a qualificação de democrática da gestão do ensino público (art. 206, VI, da Constituição) com modalidade de investidura, que há de coadunar-se com o princípio da livre escolha dos cargos em comissão do Executivo pelo Chefe desse Poder (artigos 37, II, in fine e 84, II e XXV, ambos da Constituição da República). (ADI 490/AM, STF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Octavio Galotti, j. 03/02/1997)

O Supremo Tribunal Federal tem deferido cautelares para suspender disposições em que haja participação popular nos atos de investidura de cargos e funções de direção escolar (ADIns n.s 387, 573 e 578). No que concerne ao ponto, é importante referir, quanto ao poder de emenda dos parlamentares aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, que o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que, em tais situações, é inadmissível qualquer emenda, por ser esse corolário da iniciativa: **onde falta poder de iniciativa, falta a competência para emendar** (STF: RDA 28/51, 42/240 e 47/238).

Nesse sentido, entendo pela impossibilidade do poder legislativo realizar emenda acerca da alteração da comissão avaliadora do Plano de Gestão.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela impossibilidade da emenda proposta** por vício de iniciativa (art. 61, §1º, CF/88; 71, IV, da CE/SC) e material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88; art. 32, CE/SC).



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 27 de setembro de 2022.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)