

## **PARECER**

Nº 2928/2018

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Institui programa nas escolas da rede municipal de ensino. Princípio da Separação dos Poderes. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o "Programa educação antidrogas, antiviência, valorização da família e o respeito aos educadores nas escolas da rede municipal de ensino fundamental".

### **RESPOSTA:**

O presente projeto de lei estipula a criação do "Programa educação antidrogas, antiviência, valorização da família e o respeito aos educadores", na rede municipal de ensino fundamental, tendo como escopo oferecer subsídios teóricos e práticos para auxiliar os educadores na redução e prevenção dos danos à saúde e à vida.

No entanto, acerca dessas providências, são cabíveis as considerações a seguir exaradas.

A Constituição, em seu art. 205, afirma taxativamente que a educação é dever do Estado e direito dos cidadãos. Os artigos seguintes dispõem sobre os princípios básicos a esse respeito e afirmam ser da União, dos Estados e dos Municípios a competência para organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

Os Municípios, embora possuam competência para dispor acerca do sistema de ensino, devem observar as normas gerais dispostas na legislação federal. Além disso, os projetos de lei que venham a tratar da educação municipal devem respeitar os princípios informadores dispostos na Constituição Federal.

A garantia do padrão de qualidade no ensino das escolas públicas é um princípio de fundamental importância instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 3º, IX da Lei nº 9.394/1996).

De acordo com o art. 26, caput, da lei mencionada, é de competência do Município complementar e adequar o currículo do ensino fundamental à realidade local, sendo ato de sua autonomia. Contudo, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Lei que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública (CF, art. 61, § 1º, II, "e").

Isto posto, cabe dizer que a criação e implementação de programas educacionais nas escolas do Município é matéria de competência privativa do Executivo, estando submetida apenas ao juízo discricionário de oportunidade e conveniência deste Poder, que deve se pautar no supramencionado art. 26, caput, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Desta forma, cabe dizer que a propositura em análise padece de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que a matéria é de competência privativa do Poder Executivo, não podendo ser tratada em lei de iniciativa da Câmara Municipal.

Ademais, a medida afronta o princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, caput, CF), dado que os atos de administração e gestão dos serviços públicos cabem privativamente ao Prefeito, que poderá optar (ou não) pela inserção da nova matéria na grade curricular de acordo com o seu juízo de

conveniência e oportunidade (art. 84, II, CF). Para tanto, não cabe a interveniência de outro Poder.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva de Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração, é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Nessa esteira, os art. 2º a 5º impõem obrigações às Secretarias de Educação e Prefeitura. A este respeito, conforme reiteradamente asseverado por este Instituto, não compete ao Poder legislativo deflagrar processo legislativo de matéria que envolva ato típico de gestão administrativa, criando atribuições a órgãos do Executivo, motivo pelo qual revela-se inadequada a sua iniciativa parlamentar.

Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei apresentado por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, não merecendo prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso  
Magno  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 2018.