

## **P A R E C E R**

Nº 2407/2021

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que institui a Política Municipal de Prevenção ao abandono e à evasão escolar. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui a Política Municipal de Prevenção ao abandono e à evasão escolar.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, temos que, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-



estar animal, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes 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 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, 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 a 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". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da 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, transgride 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).

Ainda acerca do tema, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Assim, a questão não seria propriamente a criação de despesa (sendo certa a obrigatoriedade que o ente possui de manter um endividamento sustentável pela EC nº 109/2021), mas o fato de se criar atribuições e obrigações para órgãos e agentes do Poder Executivo, vulnerando o postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Muito embora não seja possível o manejo do processo legislativo para a resolução da questão, o tema da evasão escolar é de extrema importância. Desta sorte, cabe ao Poder Legislativo estabelecer diálogo



com o Poder Executivo para que este venha a adotar, na conformidade das possibilidades do município, a referida ação no âmbito das políticas públicas voltada às crianças e adolescentes e até mesmo exercer o seu poder/dever de fiscalização para adoção das medidas possíveis.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de julho de 2021.

