



Parecer n. 662/24

PARECER PRÉVIO

Vem para análise desta Procuradoria projeto de lei de iniciativa parlamentar que define diretrizes permanentes do processo de distribuição de vagas a alunos novos e transferência nas Escolas de Educação Infantil, próprias e comunitárias, do Município de Porto Alegre, revoga a Lei nº 11.555, de 24 de janeiro de 2014; a Lei nº 12.512, de 31 de janeiro de 2019; e a Lei nº 12.542, de 2 de maio de 2019, e dá outras providências.

É sucinto relatório.

A Constituição da República estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II, da CF), assim como legislar concorrentemente sobre proteção à infância e a juventude (art. 24, XV, da CF). No tema da educação à União compete legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que não exclui a competência suplementar dos Municípios quando presente o interesse local (art. 30, I e II da CF). Há espaço, portanto, para o Município legislar sobre o tema em questão.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“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 n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Qual ou quais órgãos serão responsáveis pelo cumprimento das diretrizes será definido pelo Poder Executivo. De modo que o projeto estaria em conformidade com a jurisprudência do STF citada acima. Com efeito, a proposição não interfere na gestão municipal apenas estabelece diretrizes para a distribuição de vagas.

Existem questões pontuais, contudo, a serem observadas no que tange aos princípios da impessoalidade e isonomia. A lei estabelece critérios socioeconômicos como base principal para a distribuição de vagas, o que pode levar à exclusão de crianças que, embora não se enquadrem nos indicadores específicos, também se encontram em situação de vulnerabilidade. A avaliação individualizada, considerando o contexto social e familiar de cada criança, se torna crucial para garantir a impessoalidade e evitar a perpetuação de desigualdades. Já a priorização de indicadores como residência próxima à escola e renda per capita familiar pode gerar discrepâncias no acesso à educação, pois ignora outras formas de vulnerabilidade social, como violência doméstica, negligência ou abandono. A ponderação de todos os critérios de forma abrangente e equilibrada é fundamental para garantir a isonomia e a justiça social.

Para fins de aperfeiçoamento e avaliação dos vereadores seguem as seguintes sugestões:

- **Ampliação dos critérios de vulnerabilidade:** Incluir outros indicadores sociais relevantes, como histórico de violência na família, acompanhamento por serviços de proteção à criança e ao adolescente, e situação de rua.
- **Análise individualizada:** Implementar uma avaliação sociofamiliar para cada criança, considerando o contexto social, histórico familiar e necessidades específicas.
- **Pontuação ponderada:** Atribuir pontuações aos diferentes critérios, garantindo que todas as formas de vulnerabilidade sejam consideradas de forma proporcional.

No que tange a prioridade prevista no art. 3º para filhos de municipais e educadoras a proposição é inconstitucional por violar os princípios da impessoalidade e isonomia. A prioridade absoluta para filhos de municipais e educadoras na Escola Municipal de Educação Infantil Tio Barnabé e nas escolas onde as educadoras atuam, respectivamente, fere o princípio da impessoalidade. **O acesso à educação deve se basear nas necessidades das crianças e não na condição profissional dos pais ou responsáveis.** A medida em questão cria uma distinção indevida entre os cidadãos, violando o princípio da isonomia. Todos os cidadãos têm direito igual ao acesso à educação pública de qualidade, independentemente da profissão exercida.

Isso posto, verifica-se que o projeto de lei apresenta medidas importantes para garantir o acesso à Educação Infantil em Porto Alegre. No entanto, a análise sob a ótica dos princípios da impessoalidade e da isonomia indica que o projeto merece aperfeiçoamentos, o que não impede nessa fase inicial a sua tramitação.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 29/07/2024, às 15:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0767389** e o código CRC **24BAC484**.