

Colatina, 07 de outubro de 2021.

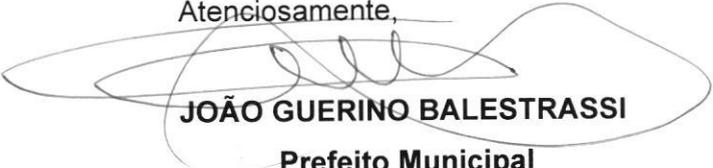
MENSAGEM DE VETO Nº 017/2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Faço uso da presente para informar a Vossa Excelência que respaldado na previsão do artigo 80 da Lei Orgânica do Município, DECIDI VETAR o PROJETO DE Nº 150/2021, de autoria do ilustre vereador Marcelo Carvalho Pretti, que *“institui a política de prevenção à evasão e abandono escolar no Município de Colatina/ES e dá outras providências”*.

Encaminho as razões expostas pelo Órgão Jurídico e **VETO** o PROJETO DE LEI Nº 150/2021, conclamando a Vossas Excelências que o **ACATE**, por vício de constitucionalidade formal, sob o aspecto orgânico, e vício de constitucionalidade material.

Atenciosamente,



JOÃO GUERINO BALESTRASSI

Prefeito Municipal

Exmº. Sr.

Jolimar Barbosa da Silva

**DD. Presidente da Câmara Municipal
de Colatina**

Nesta.





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



PROJETO DE LEI Nº. 150 /2021

“INSTITUI A POLÍTICA DE PREVENÇÃO À EVASÃO E ABANDONO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE COLATINA/ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

A Câmara Municipal de Colatina, do Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, APROVA:

Artigo 1º - Fica instituída a Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar no Município de COLATINA, que define princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas, em consonância com a Lei nº 6.514, de 1º de dezembro de 2014, com os artigos 118, 119, 120, 122 e 123 da Lei Orgânica do Município e com a Base Nacional Comum Curricular prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996).

§1º A implementação das diretrizes e ações da Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar será executada de forma intersetorial e integrada, e coordenadas, principalmente, pela Secretaria Municipal de Educação.

§2º As políticas relacionadas nesta Lei poderão ser complementadas e desenvolvidas, na medida do necessário, por outras Secretarias ou órgãos municipais.

§3º Para o dinamismo da Política aqui instituída, serão empreendidos esforços para atuação conjunta entre diferentes órgãos municipais, estaduais e federais, bem como entidades não governamentais, da sociedade civil e da iniciativa privada.

Artigo 2º Para fins desta Lei, considera-se:

I - abandono escolar: a situação que ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo, mas retorna no ano seguinte.

II - evasão escolar: a situação do aluno que abandonou a escola ou reprovou em determinado ano letivo, e que no ano seguinte não efetuou a matrícula para dar





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



continuidade aos estudos, isto é, ele sai da escola e não volta mais para o sistema;

III - projeto de vida: atividades e/ou disciplinas desenvolvidas nas escolas que discutam quais são as aspirações dos alunos para o futuro e quais são as principais possibilidades acadêmicas e profissionais disponíveis para após a conclusão do ensino básico;

IV - incentivo para escolhas certas (nudge): estímulos de comportamentos adotados pelo Estado através de políticas públicas que podem conduzir a uma forma mais eficaz de prevenção e combate ao abandono e evasão escolar.

Artigo 3º São princípios da Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar, o reconhecimento:

I - da educação como principal fator gerador de crescimento econômico, redução das desigualdades e diminuição da violência;

II - da escola como ambiente de desenvolvimento social, cultural, ético e crítico, necessário à formação e bem estar dos alunos;

III - do acesso à informação como recurso necessário para melhoria da qualidade de vida, geração de autonomia, liberdade e pleno desenvolvimento cidadão do estudante;

IV - do aprendizado contínuo desde a infância como fator valioso na melhoria da saúde, aumento da renda e na satisfação pessoal das pessoas.

Artigo 4º A Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar de que trata esta Lei consiste nas seguintes diretrizes:

I - desenvolvimento de programas, ações e conexões entre órgãos públicos, sociedade civil e organizações sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento de competências socioemocionais do aluno durante todo o ano letivo;

II - desenvolvimento de programas, ações e articulação entre órgãos públicos e sociedade civil sem fins lucrativos, que visem ao desenvolvimento cognitivo do aluno durante todo o ano letivo;

III - expandir o número de escolas que dispõem do modelo Programa em Tempo Integral;





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



IV - aproximar a família do aluno de suas atividades escolares, de suas ambições pessoais, de seus planos futuros e de seu ambiente estudantil;

V - promover atividades que aproximem os alunos e estreitem seus vínculos;

VI - construir currículos complementares voltados para integração educacional e tecnológica e as necessidades pedagógicas dos tempos modernos;

VII - promover disciplinas de Projeto de Vida em que o Educador discuta com os alunos as possibilidades que os estudantes têm para depois da conclusão do ensino básico;

VIII - estruturar um currículo complementar centrado no aluno, com aulas interativas e que exijam interação constante entre corpo docente e discente;

IX - estruturar um currículo complementar com oportunidade de escolha de disciplinas eletivas;

X - estruturar avaliações diagnósticas e convocar aulas de reforço aos alunos que necessitarem;

XI - promover atividades de autoconhecimento;

XII - promover ações que estimulem a participação dos alunos nas decisões de suas turmas e séries;

XIII - estimular a integração entre alunos e a construção do ambiente escolar democrático, inclusive com a formação de grêmios, grupos esportivos e de estudos, conferindo o máximo de autonomia possível aos alunos para a condução de seus trabalhos;

XIV - promover visitas aos alunos evadidos, se possível com a presença dos demais alunos de sala, como forma de incentivo ao seu retorno escolar;

XV - fazer uso de mecanismos de Incentivo para Escolhas Certas (nudge) para prevenir o abandono escolar e evasão escolar;

XVI - promover palestras e rodas de conversas de conscientização e combate ao bullying;





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



XVII - promover palestras e rodas de conversas de conscientização e combate a gravidez precoce;

XVIII - procurar identificar os alunos e famílias que precisam de apoio financeiro para despesas básicas e acionar Secretarias responsáveis.

Artigo 5º. Fica criado Cadastro de Permanência de Aluno, com a finalidade de acompanhamento estatístico de alunos que se enquadram nas situações definidas nos incisos I e II do art. 2º, divididos por bairros e por escola, para formulação de futuras políticas públicas relacionadas.

Artigo 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,
Em, 11 de Agosto de 2021


MARCELO CARVALHO PRETTI
VEREADOR





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



Justificativa

Incluso, encaminho a esta Casa Legislativa o projeto de lei que institui a Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar no Município de Colatina, e dá outras providências.

Isto, considerando que a taxa de evasão escolar brasileira é a terceira maior do mundo, com 24,1% dos alunos não concluindo ensino fundamental na idade adequada, que é de até 16 anos, e 40,8% não concluindo o ensino médio até os 19 anos, isso segundo dados do MEC para o ano de 2019.

Medidas para superar esse desafio começaram a ser elencadas em legislação, nas mais diversas esferas, tanto inscrevendo o enfrentamento à evasão e abandono escolar como responsabilidade do Poder Público, quanto reforçando, entre suas incumbências, a busca de solução de problemas correlatos à evasão e ao abandono, como transporte público de qualidade, saúde, enfrentamento às drogas, desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, entre outros.

O presente texto apresenta a proposta de uma política pública, voltada à prevenção e ao enfrentamento da evasão e do abandono escolar em Colatina. Como uma política, a matéria traz em seus objetivos um conjunto de diretrizes, das quais várias já são implementadas e operacionalizadas pelo Poder Executivo por meio de suas secretarias, considerando as respectivas competências e recursos já estabelecidos em Lei.

Observa-se que o projeto de lei não se presta a onerar o erário ou impingir competência ou responsabilidade diversa daquelas que já constem legalmente públicas e vigentes.

Como é cediço, a competência legislativa é, em regra, do Poder Legislativo. Entretanto, visando resguardar a harmonia e independência dos poderes, o legislador constituinte, excepcionalmente, concede a um poder determinado a prerrogativa de iniciar o processo legislativo em matérias relativas às suas competências constitucionais. É justamente por conta da excepcionalidade dessa reserva de





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



competência que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que iniciativa privativa deve ser entendida de forma restrita. Assim, as suas hipóteses são taxativas não podendo ser ampliadas sequer por via interpretativa. Nesses termos:

[...] 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.** (STF, ADI nº 3.394, rel. Min. Eros Roberto Grau, DJe 23.8.2007) [Sem grifos no original]

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (STF, ADI-MC nº 724, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.4.2001). [Sem grifos no original]

O uso é facultativo e não constitui fator condicionante para o gozo de direitos assegurados à pessoa com deficiência oculta.

[...] Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que **a interpretação das**





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submete-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas [...]. A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. [...] Verificada a ausência de proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar. [...] (STF, RE nº 729.729, rel. Min. Marco Aurélio, DJe. 31.7.2017). [Sem grifos no original]

A partir dessa conclusão, a egrégia corte constitucional pátria já decidiu, inclusive, pela constitucionalidade de norma de iniciativa do Poder Legislativo municipal que cria despesa para a Administração Pública, in verbis:

*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***





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



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, ARE nº 878911, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.10.2016) [Sem grifos no original]

Em sentido semelhante, o Tribunal se pronunciou para a ausência de vício de iniciativa em lei municipal, de autoria da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, que dispunha sobre o horário de desligamento dos semáforos luminosos sob responsabilidade do Município:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.071/2005 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE/MG. FUNCIONAMENTO DE SEMÁFOROS NA MADRUGADA. MATÉRIA QUE NÃO INTERFERE NA LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO E NAS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (STF, AgR no RE nº 633551, rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 7.8.2015) [Sem grifos no original]

Na Constituição da República Federativa do Brasil, a iniciativa privativa do Poder Executivo está disposta no § 1º do art. 61, norma de reprodução obrigatória, dado o princípio da simetria:

E-mail: secretaria@camaracolatina.es.gov.br

COLATINA-ES

CEP.: 29.700-025

TELFAX: 27.3722-3444



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 310034003900340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



Art. 61, § 1º São de iniciativa privativa do
Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [Sem grifos no original]

É importante destacar que a instituição de uma política pública consiste em estabelecer uma conexão entre as atribuições de um órgão já existente visando efetivar um objetivo social. Esse ponto é fundamental: uma política pública não cria

E-mail: secretaria@camaracolatina.es.gov.br

COLATINA-ES

CEP.: 29.700-025

TELFAX: 27.3722-3444



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310034003900340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



novas atribuições, apenas conecta aquelas já existentes com a realização de um direito fundamental.

O projeto de lei não altera a estrutura administrativa do Município, já que não cria órgãos ou lhes dá novas atribuições, área reservada para iniciativa do Executivo. Também não cria ou institui fundos, nem exige aportes orçamentários diretos, o que violaria o que dispõe o art. 165, caput, III, e § 5º, I, da Constituição da República.

O projeto de lei apresentado se limita a apresentar diretrizes que possam coordenar e otimizar programas e ações já existentes referentes aos temas correlatos ou diretos ao enfrentamento à evasão e abandono escolar. Não se trata de nova “competência”. Isso porque esse programa pode facilmente ser inserido nas atuais atribuições das Secretarias Municipais de Educação, Saúde e de Assistência Social, previstas nos arts. 12, I, VI e XVII, e 13, V e VII, da Lei Complementar nº 203/2017.

Nesse teor, a criação de uma política pública a ser inserida nas atribuições já fixadas de um órgão já existente não acarreta invasão à competência privativa do Chefe do Executivo. O que a norma objetiva é direcionar a atuação municipal, de modo a assegurar a efetivação de direitos constitucionalmente reconhecidos.

Como ressalta Bucci (op. cit. p. 269), “as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem [...] ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis”. Reduzir essa competência, atribuindo-a exclusivamente ao Executivo, é reduzir o Legislativo, especialmente a Câmara de Vereadores, ao indigno papel de despachante do Paço Municipal.

Nesse sentido, colhe-se do ementário jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser





Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva
Estado do Espírito Santo



desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, AgR no RE nº 290549, rel. Min. Dias Toffoli, DJe 28.03.2012)
[Sem grifos no original]

No seu voto, o relator, Ministro Dias Toffoli consignou:

A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação [i.e., invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo], a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que “ a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo”, a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa. [Sem grifos no original]

Também no julgamento da ADI nº 3.394, o Tribunal entendeu pela inexistência de vício de iniciativa, desde que não houver alteração na estrutura da Administração Pública:

E-mail: secretaria@camaracolatina.es.gov.br

COLATINA-ES

CEP: 29.700-025

TELFAX: 27.3722-3444



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310034003900340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Netto
Estado do Espírito Santo



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO
DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE
DE MATERNIDADE E PATERNIDADE.
REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO
DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE
INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA
DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO.
ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE
FORMAL NÃO ACOLHIDA. [...] 1. Ao contrário do
afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria
ou estrutura qualquer órgão da Administração
Pública local. Não procede a alegação de que
qualquer projeto de lei que crie despesa só
poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo.
As hipóteses de limitação da iniciativa
parlamentar estão previstas, em numerus
clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil
... matérias relativas ao funcionamento da
Administração Pública, notadamente no que se
refere a servidores e órgãos do Poder
Executivo. Precedentes. [...] (STF, ADI nº 3.394,
rel. Min. Eros Roberto Grau, DJe 24.8.2007) [Sem
grifos no original]**

Por contextualização, é necessário apresentar, ainda, que o projeto de lei aqui submetido é fruto da avaliação da experiência legislativa do maior município do Brasil, São Paulo, e a constatação com a realidade objetiva de Colatina.

Reafirmando que a referida matéria não se presta a onerar o erário ou impingir competência ou responsabilidade diversa daquelas que já constem legalmente públicas e vigentes, e certa de contar com a costumeira sabedoria, sensibilidade social

E-mail: secretaria@camaracolatina.es.gov.br

COLATINA-ES

CEP: 29.700-025

TELFAX: 27.3722-3444



Autenticar documento em <http://www3.camaracolatina.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 310034003900340039003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



Câmara Municipal de Colatina
Palácio Justiniano de Mello e Silva Neto
Estado do Espírito Santo



e espírito público dos Senhores e Senhoras, solicito a respectiva apreciação, na certeza de que após o trâmite regular será ao final deliberado e aprovado na forma regimental.

Sala das Sessões,

Em, 11 de Agosto de 2021

MARCELO CARVALHO PRETTI
VEREADOR





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

PROCESSOS N. 020202/2021.

INTERESSADOS: CÂMARA MUNICIPAL DE COLATINA

ASSUNTO: Projeto de Lei 150/2021.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. I. Projeto de Lei. II. Prevenção à evasão e abandono escolar. III. Constitucionalidade e legalidade. IV. Após adequações, pela sanção.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei n. 150/2021 que institui política de prevenção à evasão e abandono escolar no Município de Colatina.

A redação do Projeto de Lei supramencionado encontra-se às fls. 03/06.

Este é o relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que esta Procuradoria tem por competência o controle da legalidade e constitucionalidade dos atos e ações da Administração Municipal, bem como a assessoria jurídica judicial e extrajudicial aos órgãos municipais, isso nos termos do que estabelecem os incisos II e IV, do art. 19, da Lei complementar municipal n. 85/2017.

Ao tratar dos pareceres jurídicos, Hely Lopes Meirelles dispõe que eles têm “caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva”.¹

Conclui-se, assim, que a prática do ato, o juízo de valor acerca de sua realização ou não, o juízo de conveniência e oportunidade, enfim, o mérito administrativo, compete à autoridade administrativa, sujeito a quem a lei atribui competência para exercê-lo.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 43a ed., p. 224. Avenida Ângelo Giuberti, 343, Bairro Esplanada – Colatina – ES – CEP. 29.702-060 - Telefone (27) 3177-7014





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



Mérito administrativo, segundo José dos Santos Carvalho Filho, é a “avaliação da conveniência e da oportunidade relativas ao motivo e ao objeto, inspiradoras da prática do ato discricionário”.²

Com isso, faz-se a ressalva de que este parecer jurídico não adentrará em questões técnicas, nem tampouco emitirá juízo de conveniência ou oportunidade acerca da adoção, ou não, da medida ora pretendida, ou seja, não haverá manifestação quanto ao conteúdo do ato.

II. A – Da constitucionalidade formal e material

Conforme ensina Gilmar Ferreira Mendes, no ordenamento jurídico brasileiro “costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade formal e material, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado”.³

Quanto ao Projeto de Lei submetido à análise (PL 150/2021), não se trata de matéria de competência legislativa federal ou estadual (arts. 22, I, e 23, da CF/88).

Não se tratando de matéria de competência privativa dos demais entes federativos, cabe ao Município suplementar a legislação federal ou estadual, naquilo que couber (art. 28, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo).

No mais, não vislumbramos vício de iniciativa e nem no processo legislativo, que, nesses dois pontos, em nosso entender, observou o processo legislativo previsto entre os artigos 77 a 83, da Lei Orgânica deste Município.

Quanto à iniciativa, aquela tida como reservada, “por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca (STF, ADI-MC nº 724, rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.4.2001)”, o que não é o caso deste Projeto de Lei analisado.

Não há se falar em reserva de iniciativa legislativa nem mesmo naqueles casos em que, apesar de o projeto de lei aumentar ou criar despesas, não versem sobre a estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública. Vejamos:

² CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas, 32º ed., p. 129.

³ MENDES, Gilmar Ferreira, Curso de Direito Constitucional, editora Saraiva, 12 edição, p. 1124.

Avenida Ângelo Giuberti, 343, Bairro Esplanada – Colatina – ES – CEP. 29.702-060 - Telefone (27) 3177-7014





PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE COLATINA - ES
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



“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, ARE nº 878911, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.10.2016)”.

Desse modo, não vislumbramos vícios de inconstitucionalidade formal ou material

II. B – Da articulação e da redação do Projeto de Lei

No que diz respeito à articulação e à redação, temos que este Projeto de Lei deve ser adequado à Lei Complementar federal n. 95/98.

Nos termos do que determina o inciso I, do artigo 10, da Lei Complementar federal n. 95/98, a unidade básica de articulação dos textos legais será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste.

Desse modo, onde constou, por exemplo, “Artigo 1º”, deverá constar como “Art. 1º” (e assim sucessivamente), de modo a ser observada a legislação federal.

Após as adequações acima trazidas, opinamos pela sanção deste Projeto de Lei.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, em relação ao Projeto de lei 150/2021, após realizadas as adequações acima sugeridas na sua redação, opinamos pela sanção.

Este é o nosso Parecer, *sub censura*.

Colatina, 27 de setembro de 2021.


Maxmiller Pereira Alves
Procurador Municipal
OAB/SP n. 338.708
OAB/ES n. 33.434

Avenida Ângelo Giuberti, 343, Bairro Esplanada – Colatina – ES – CEP. 29.702-060 - Telefone (27) 3177-7014





Processo Adm. n.: 020202/2021.

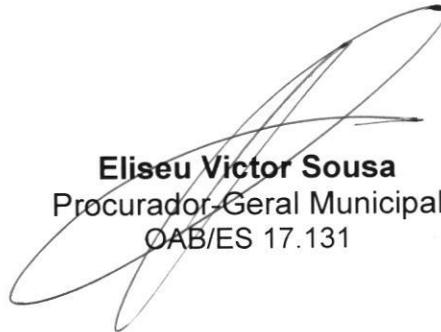
Origem: Câmara Municipal de Colatina.

Assunto: Projeto de Lei n. 150/2021.

DESPACHO

Antes de exercer o juízo de ratificação do parecer jurídico de fls. 19/20, **ENCAMINHO** os autos à Secretaria Municipal de Educação para que, **no prazo de 02 (dois) dias**, se manifestes sobre o presente projeto de lei, tendo em vista tratar-se de matéria que lhe é afeta.

Colatina/ES, 29 de setembro de 2021.



Eliseu Victor Sousa
Procurador-Geral Municipal
OAB/ES 17.131





.....>Processo nº 020202/2021

À Procuradoria,

Em resposta à Indicação do Projeto de Lei nº 150/2021 que institui a Política de Prevenção à evasão e abandono escolar no Município de Colatina/ES e dá outras providências, esclarecemos:

Em 2018 o município de Colatina aderiu ao Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, estabelecido em regime de colaboração com o Governo do Estado, que objetiva a melhoria contínua da qualidade da educação pública capixaba.

Dentre as ações que fazem parte do PAES, repactuadas em 2019 (Protocolo de intenções nº 041/2019) temos ao desenvolvimento de ações intersetoriais (Educação, Saúde e Assistência Social) e utilização da plataforma Busca Ativa Escolar de apoio à identificação, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão.

Desde modo, a Busca Ativa Escolar implementada em nosso município é uma estratégia que aproxima o diálogo e planejamento das ações intersetoriais e em parceria com outros órgãos públicos e organizações da sociedade civil, para garantir os direitos de todas as crianças e todos os adolescentes, sobretudo o direito à Educação.

A Plataforma Busca Ativa Escolar (baseada na iniciativa “Fora da Escola Não Pode!” e desenvolvida pelo UNICEF) destinada ao município é a base da ferramenta tecnológica disponibilizada gratuitamente, que objetiva auxiliar a identificação, o mapeamento e a gestão de casos de crianças e adolescentes, em idade escolar obrigatória, que estão fora da escola.

O movimento de Busca Ativa Escolar, atualmente realizado em nosso município, objetiva:

- Identificar crianças e adolescentes que estão fora da escola;
- Realizar diagnóstico sobre as causas da exclusão escolar;
- Realizar os encaminhamentos adequados e acompanhar as (re)matrículas escolares;
- Possibilitar a produção de informações diagnósticas consistentes que auxiliam o município a entender a realidade e, conseqüentemente, planejar políticas públicas que atendam as necessidades da infância e da adolescência.

As crianças identificadas pela ação do Busca Ativa Escolar são inseridas na escola e, quando necessário, são acompanhadas pelos serviços da saúde, assistência social, dentre





outros. Assim, podemos ter um olhar integral sobre eles, podendo dialogar e apoiar na resolução dos desafios apresentados.

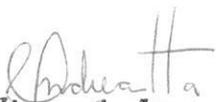
Esse movimento tem fluído bem em Colatina. Estamos em processo de monitoramento de casos inseridos na plataforma e na busca, contínua, às crianças e adolescentes que não estão inseridos no contexto escolar.

Destaca-se também outras ações vinculadas a Programas diversos, como o Prefeito Amigo da Criança que objetiva a realização de inúmeras atividades que vislumbram, dentre outras, a permanência de Crianças e adolescentes nas escolas.

Diante das considerações supracitadas, consideramos que a sanção do referido Projeto de Lei acarretará a duplicidade de ações já realizadas por esta Secretaria.

Colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos, caso sejam necessários.

Colatina, 01 de outubro de 2021.


Cidimar Andreatta
Secretário Municipal de Educação
Dec. n.º 24.838/2021



Prefeitura Municipal de Colatina/ES
Procuradoria Municipal

Recebido em: 01 / 10 / 21



Assinatura





Processo nº: 020202/2021.

Origem: Câmara Municipal de Colatina.

Assunto: Encaminhamento.

NÃO-RATIFICAÇÃO

O **Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal**, por meio do Ofício CMC nº 761/2021, encaminhou ao **Exmo. Sr. Prefeito** o Projeto de Lei nº 150/2021 (fls. 03-06), aprovado na sessão ordinária do dia 20 de setembro de 2021, o qual “institui a Política de Prevenção à Evasão e Abandono Escolar no Município de Colatina/ES e dá outras providências”.

O processo foi recebido na Prefeitura de Colatina em 22 de setembro de 2021 (fl. 02), sendo remetido, na mesma data, à Procuradoria do Município (fl. 16) e encaminhado ao Procurador Municipal Maxmiller Pereira Alves (fl. 17).

Em 27 de setembro de 2021, o referido Procurador emitiu o parecer de fls. 18-20, manifestando-se pela sanção, após correções textuais, do Projeto de Lei nº 150/2021, por não vislumbrar “vícios de inconstitucionalidade formal ou material”.

Relatoriados os fatos, passo a pronunciar-me sobre a questão, *ex vi* do artigo 19, inciso III, da Lei Complementar Municipal nº 85/2017.

Em sede de controle prévio ou preventivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Executivo poderá ser aferida, por intermédio da sanção ou veto, a constitucionalidade formal e material de um projeto de lei oriundo do Poder Legislativo.

A propósito, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco¹ preconizam o seguinte acerca do tema:

[...] o veto de um projeto de lei, sob o argumento da inconstitucionalidade, outorga ao Executivo uma faculdade de enorme significado num sistema constitucional que, como visto, privilegia o controle

1. MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 1.203-1-204.





judicial de constitucionalidade das leis. Não são raros os autores que identificam aqui a configuração de um modelo preventivo de controle de constitucionalidade.

A constitucionalidade formal de uma norma pode ser analisada pelos aspectos orgânico e formal propriamente dito. O aspecto orgânico atrela-se à competência legislativa para a elaboração do ato, ao passo que o aspecto formal propriamente dito decorre da observância do devido processo legislativo, seja na fase de iniciativa (aspecto subjetivo), seja nas fases posteriores (aspecto objetivo).

A constitucionalidade material expressa a compatibilidade de conteúdo entre a norma em julgo e o texto da Constituição Federal, da Constituição Estadual ou, ainda, os princípios constitucionais.

No caso em apreço, tenho que o Projeto de Lei nº 150/2021 é formalmente inconstitucional, sob o aspecto orgânico, e materialmente inconstitucional.

O Projeto de Lei nº 150/2021 determina, por exemplo, a expansão de escolas em tempo integral (artigo 4º, inciso III), a construção de currículos complementares (artigo 4º, incisos VI e VIII), com oportunidade de escolha de disciplinas eletivas (artigo 4º, inciso IX), a participação dos alunos nas decisões de suas turmas e séries (artigo 4º, inciso XII), a concessão de autonomia aos alunos para a condução de grêmios, grupos esportivos e de estudos (artigo 4º, inciso XIII) e a promoção de visitas aos alunos evadidos, com os demais alunos da sala (artigo 4º, inciso XIV).

A despeito da inquestionável boa intenção do edil proponente do Projeto de Lei nº 150/2021, as sobreditas alterações não podem ser implementadas por intermédio de projeto de lei originário da Câmara Municipal, haja vista que, dada a profunda interferência que causam na administração/gestão escolar, ficam reservadas à iniciativa legislativa do Prefeito, nos termos do artigo 77, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Lei Orgânica do Município.

Não bastasse, o artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e o artigo 4º, inciso XVIII, do Projeto de Lei nº 150/2021 criam atribuições para as Secretarias e Órgãos Municipais, o que





também invade a competência legislativa privativa do Prefeito, malferindo o mesmo dispositivo da Lei Orgânica do Município citado no parágrafo anterior.

Noutro flanco, a proposição em análise demanda a disponibilização de toda uma estrutura administrativa, como a contratação de professores para possibilitar o turno integral e o fornecimento de disciplinas extracurriculares nas escolas, a estruturação de uma nova grade horária, a disponibilização de veículo para transporte dos alunos à casa dos evadidos, dentre outras.

As medidas suso enunciadas inexoravelmente implicam em aumento de custos aos cofres públicos, não tendo o parlamentar proponente do Projeto de Lei nº 150/2021 indicado a correspondente previsão orçamentária para tanto, o que afronta, a um só turno, o artigo 63, inciso I, e o artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, o artigo 64, inciso I, e o artigo 152, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo – ambos aplicáveis ao Município por força do princípio da simetria –, e o artigo 78, inciso I, e o artigo 128, inciso III, da Lei Orgânica do Município.

Insta ressaltar que o Município não é insensível à grave questão da evasão escolar. Prova disso é que, em 2018, aderiu ao Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), uma iniciativa do Governo do Estado com a intenção de fortalecer a aprendizagem de crianças e adolescentes a partir de um regime de colaboração entre a rede estadual e as redes municipais de ensino.

No PAES, foi implementada uma ferramenta alcunhada Busca Ativa Escolar – baseada na iniciativa Fora da Escola Não Pode, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) –, que, conforme afirmado pelo Secretário Municipal de Educação, às fls. 22-23, “objetiva a identificação, o mapeamento e a gestão de casos de crianças e adolescentes, em idade escolar obrigatória, que estão fora da escola”.

Assenta ainda o Secretário Municipal de Educação que a Busca Ativa Escolar tem por objetivos: **i)** “identificar crianças e adolescentes que estão fora da escola”; **ii)** “realizar diagnóstico sobre as causas de exclusão escolar”; **iii)** “realizar os encaminhamentos adequados e acompanhar as (re)matrículas escolares”; **iv)** “possibilitar a





produção de informações diagnósticas que auxiliam o município a entender a realidade e, conseqüentemente, planejar políticas públicas que atendam as necessidades da infância e da adolescência”.

As crianças identificadas pela ação do programa Busca Ativa Escolar, segundo o Secretário Municipal de Educação, “são inseridas na escola e, quando necessário, são acompanhadas pelos serviços de saúde, assistência social, dentre outros”, movimento este que “tem fluído bem em Colatina”.

De arremate, pontua o Secretário Municipal de Educação que “a sanção do referido Projeto de Lei [nº 150/2021] acarretará a duplicidade de ações já realizadas por esta Secretaria” (no original, sem colchetes).

Defronte as informações supra, não é razoável desarticular um programa já em curso, instaurado em parceria com o Governo do Estado, com base nas orientações do UNICEF e que tem atendido bem as necessidades do Município de Colatina, para iniciar um novo, proposto pelo Projeto de Lei nº 150/2021.

Outrossim, tampouco há necessidade de o Município levar a frente ambos os programas – quais sejam, o Busca Ativa Escolar ora em curso e o proposto pelo Projeto de Lei nº 150/2021 –, o que implicaria em duplicidade de iniciativas para um mesmo problema: a evasão escolar.

Em minha intelecção, melhor manter o programa Busca Ativa Escolar em detrimento do Projeto de Lei nº 150/2021, pois aquele, já que articulado com o Governo do Estado e com arrimo em diretrizes internacionais, tem maiores condições de atender o princípio da permanência na escola e da garantia ao direito à educação e aprendizagem ao longo da vida, previstos, respectivamente, nos incisos I e IX do artigo 206 da Constituição Federal.

Ante o exposto, **não-ratifico** o parecer de fls. 18-20, e **opino pelo veto jurídico** ao Projeto de Lei nº 150/2021, por vício de constitucionalidade formal, sob o aspecto orgânico, e vício de constitucionalidade material.



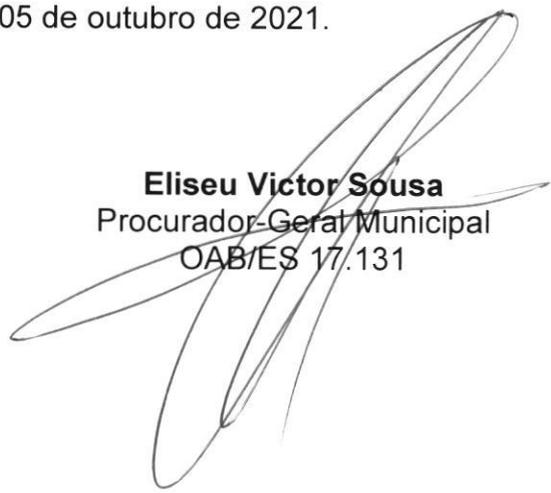


PREFEITURA MUNICIPAL DE COLATINA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



É o parecer. Remeta-se o processo com urgência ao Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito, para deliberação superior.

Colatina/ES, 05 de outubro de 2021.



Eliseu Victor Sousa
Procurador-Geral Municipal
OAB/ES 17.131

