



ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 17/2025

PL Nº 37.2025. INSTITUI O PROGRAMA EDUCAÇÃO ANIMALISTA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE PARATY E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. INEXISTÊNCIA DO REQUISITO FÁTICO DO INTERESSE LOCAL PARA FINS DE EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR. **INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE** DO R. PL.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria jurídica referente ao Projeto de Lei nº 37/2025 de iniciativa do Exmo. Sr. **Lucas Cordeiro** e Sr. **Vagno Martins** que institui o Programa Educação Animalista nas escolas municipais de Paraty e dá outras providências. Justificativa anexa. É o relatório.

2. Fundamentação.

O parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, com a finalidade de alertar sobre potencial ofensa à legislação vigente, respeitada a competência das Comissões Regimentais e a soberania do Plenário para análise e deliberação a respeito do mérito.

Portanto, a análise se limitará às questões de ordem jurídica quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, sem adentrar nas razões que motivaram a propositura ou de sua relevância social, que são pertencentes ao campo da política, cuja competência é exclusiva dos membros e comissões do Poder Legislativo.

Quanto à **adequação formal da modalidade de proposição utilizada**, verifica-se que não há violação ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



Quanto à **competência legislativa**, destaca-se que é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

A União e os Estados possuem competência concorrente para legislar sobre educação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;*

A Constituição Estadual do Rio de Janeiro também regulamenta a matéria no mesmo sentido:

Art. 74. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

*IX - **educação**, cultura, ensino e desporto;*

A Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9394/96, especifica a área de atuação dos entes federados na organização da educação nacional. **Impondo à União a coordenação da política nacional de educação, o que inclui a definição dos currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum:**

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

(...)

*IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os **currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;***

Importante observar que a própria Lei de Diretrizes e Bases estabelece as matérias obrigatórias nos currículos da educação infantil, bem como determina que a inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório depende de aprovação



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

§ 1º Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.

(...)

§ 10. A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação.

Nesta senda, verifica-se que em regra o Município, através de projeto de lei de iniciativa parlamentar, não possui competência para incluir conteúdo obrigatório nas unidades de ensino fundamental da rede pública municipal.

Cumpra pontuar que o Município possui **competência legislativa apenas para suplementar** a legislação de educação no que se refere às peculiaridades e ao interesse local, consideradas as características regionais e locais da sociedade, cultura e economia.

No presente caso, o art. 3º, inciso IV, do Projeto, prevê expressamente a integração do tema à grade curricular, incluindo componente curricular de caráter obrigatório. No entanto, verifica-se a ausência do **requisito da peculiaridade local**.

Mesmo se houvesse inclusão de conteúdo suplementar a que faz alusão a cabeça do art. 26 acima transcrito, em razão das características regionais e locais, mostra-se razoável a participação da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, observado o Plano Municipal de Educação.

Ante o exposto, conforme entendimento já adotado por esta procuradoria em outros casos semelhantes, verifica-se que houve usurpação da competência legislativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação. A jurisprudência é neste sentido:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



*RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE DETERMINA A INCLUSÃO DE NOÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NA DISCIPLINA DE HISTÓRIA NAS ESCOLAS DO RIO DE JANEIRO. OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR ENTRE OS ENTES FEDERADOS. UNIÃO: NORMAS GERAIS. LEI DE DIRETRIZES E BASES. MUNICÍPIOS. INTERESSE LOCAL E FUNÇÃO SUPLEMENTAR. INOCORRÊNCIA. 1. Conforme o esquema constitucional de repartição de competências, cabe ao **Município legislar concorrentemente sobre matéria de educação**, ex vi dos arts. 24, inc. IX, e 30, incs. I e II, da Constituição da República. 2. Para tanto, porém, a **legislação suplementar municipal deve preencher o requisito fático do interesse local, a satisfazer peculiaridades próprias do ente legiferante**. Neste sentido, inclusive, o art. 26 da lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). 3. Na edição da **Lei municipal nº 6.241, de 2017, a Capital do Rio de Janeiro, entretanto, deixou de atender ao requisito da peculiaridade local**, necessária a deflagrar sua competência legislativa, além de confrontar com a norma geral de iniciativa privativa da União (art. 22, inc. XXIV, CRFB) currículos de educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio com base nacional comum. 4. Recurso extraordinário com agravo a que se nega provimento. (STF - ARE: 1493180 RJ, Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, Julgamento: 01/07/24, Tribunal Pleno, Publicação: 02-10-24)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INCLUSÃO DE DISCIPLINA NOS PROGRAMAS CURRICULARES DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 457, firmou o entendimento de que os "Municípios não possuem competência para legislar sobre conteúdo programático e outros aspectos pedagógicos" 2. Ao incluir disciplina nos programas curriculares das escolas públicas municipais, a legislação municipal acaba por ferir o princípio da separação dos poderes, razão pela qual deve ser declarada sua inconstitucionalidade. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 1444526-98 .2021.8.13.0000, Rel. Des. Carlos Roberto de Faria, Julgado: 04/12/23, órgão especial, Publicação: 06/12/23). Grifou-se.

Quanto à **iniciativa do projeto**, em regra, cabe ao vereador a iniciativa de qualquer lei, conforme art. 41 da Lei Orgânica de Paraty.

Contudo, esta regra geral comporta exceções que devem ser interpretadas de forma restritiva, sob pena de indevida limitação da prerrogativa parlamentar de legislar.

Entre as exceções, destaca-se a iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo em matéria que disponha sobre organização administrativa e prestação de serviço público, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal - STF.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



Os atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública é matéria de competência exclusiva do Prefeito, **norma de reprodução obrigatória** prevista na Constituição da República, nos artigos 61 e 84. A Lei Orgânica de Paraty é no mesmo sentido:

Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre:

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Art. 63 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV – prover os serviços e obras da administração pública;

Assim, o presente Projeto interfere na organização administrativa do Executivo, sobretudo da Secretaria de Educação, no que se refere à administração da prestação do serviço público de ensino nas escolas públicas municipais, violando a separação entre os Poderes, conforme jurisprudência dos Tribunais quanto à matéria:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº 6.143/2022 - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAEITE - INSTITUI PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, instituindo 'Programa de Educação Animal' nas escolas municipais, e imputando-lhe obrigações das quais, até então, não era responsável. O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, c, da CEMG. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25264022420228130000, Rel. Des. Kildare Carvalho, Julgamento: 17/09/2024, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Publicação: 01/10/2024). Grifou-se.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DE VIANA Nº 2.666/2014 - ENSINO E PRÁTICA DE CAPOEIRA NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO – PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADOR - MATÉRIA DE PRIVATIVA COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBSERVADA – AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS PARA AS NOVAS DESPESAS CRIADAS – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS – SITUAÇÃO QUE ENSEJA A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA COM EFEITOS EX TUNC . (TJ-ES - ADI: 00049936820158080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 30/07/2015, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 03/08/2015)



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL N. 6.049, DE 17.03.2016. INCLUSÃO DO TEMA CIDADANIA E ÉTICA NO CURRÍCULO DE ESTUDOS SOCIAIS E HISTÓRIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E INVASÃO DA COMPETÊNCIA ESPECÍFICA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. *A incumbência de regulamentar, orientar e acompanhar a política cultural do Estado foi atribuída, pela Constituição Estadual, no seu artigo 323, ao Conselho Estadual de Cultura, que terá suas atribuições e composições definidas em lei, como órgão responsável pela orientação dos currículos escolares, a serem definidos pela Secretaria de Educação, a quem compete, junto com o Prefeito, a superior administração municipal. O tema em questão, a toda evidência, deve ser orientado por critérios técnicos e pedagógicos, de cunho uniforme, e está incluído entre as atribuições do Poder Executivo Municipal, restando configurada a invasão da competência específica do Poder Executivo Municipal e, conseqüentemente, a inconstitucionalidade formal da norma apontada. Procedência da representação. Maioria. (TJ-RJ - ADI: 00663613820168190000 RIO DE JANEIRO TRIBUNAL DE JUSTICA, Relator: ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA, Data de Julgamento: 25/09/2017, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 24/10/2017)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.554, de 13-5-2019, que 'inclui no currículo escolar do Município de Sertãozinho a História do Senhor Manoel Rodrigues Santinho (1916-1998), o 'Mané Gaiola'. Preliminar. Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município e da Lei Geral das Eleições. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. Mérito. Programa governamental. Competência do Executivo para a organização e planejamento da prestação do serviço público de educação. Vício de iniciativa. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (TJ-SP - ADI: 21927027520198260000 SP 2192702-75.2019.8.26.0000, Relator: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 27/11/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/12/2019)

Sob o **aspecto material** não há qualquer óbice jurídico que impeça a continuidade da tramitação do projeto, pois, versa sobre tema relacionado a meio ambiente, bem jurídico tutelado pelo art. 225, inciso VII, da CF88, que veda expressamente que animais sejam submetidos à crueldade.

Quanto à adequação do texto à **técnica legislativa**, verifica-se que não há flagrante violação às normas previstas na Lei Complementar nº 95/98.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



Quanto ao **quórum** para aprovação, é de maioria simples, nos termos do art. 111 e seguintes do Regimento Interno da Casa.

3. Conclusão.

Ante o exposto, nos termos do art. 77 do Regimento Interno, 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 considerando a **soberania do Plenário**, pedindo vênias aos nobres Vereadores, opina-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE** do r. projeto. É o parecer. SMJ.

Paraty, 30 de maio de 2025

Moreno Bona Carvalho

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 479