



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 06 de fevereiro de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 7.975/2025**, de **autoria do Vereador Fred Coutinho**, que **“DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO MODELO DE ESCOLA CÍVICO-MILITAR NO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

“Art. 1º O Poder Executivo fica autorizado a implementar o modelo de Escola Cívico-Militar (ECM) nas instituições de ensino da Rede Pública Municipal de Educação, a serem selecionadas conforme critérios estabelecidos nesta Lei e atos normativos complementares.

§ 1º O modelo de Escola Cívico-Militar é o conjunto de ações promovidas com vistas à gestão de excelência nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa, baseada nos padrões de ensino adotados pelos Colégios Militares do Comando do Exército, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

§ 2º Este modelo é complementar às políticas de melhoria da qualidade de educação básica já existentes em âmbito municipal, com objetivo de aperfeiçoar e garantir o cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, não implicando no encerramento ou na substituição de outros programas.

§ 3º A Secretaria Municipal de Educação será responsável pela contratação de pessoal com experiência em disciplina militar, que sejam oriundos das Forças Armadas, Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar para as funções de apoio escolar e gestão educacional.

§ 4º Para ocupação das funções previstas no §3º deste artigo, poderão ser realizadas parcerias com órgãos de segurança do Estado e outros municípios.

§ 5º Para implantação do disposto neste artigo serão consideradas as instituições de ensino em pleno funcionamento, as quais passarão por processo de conversão, e as unidades novas, as quais poderão ser criadas e autorizadas no modelo Escola Cívico-Militar.



§ 6º As atividades cívico-militares a serem realizadas nas unidades de ensino serão definidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Art. 2º São diretrizes do modelo de Escola Cívico-Militar:

- I - elevação de qualidade de ensino, aferida pelo índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- II - gestão e organização do trabalho escolar, pautadas na gestão pedagógica eficiente;
- III - atividades escolares conduzidas por profissionais do quadro da Secretaria Municipal de Educação;
- IV - utilização de modelo de Escola Cívico-Militar baseado nas práticas pedagógicas e nos padrões de ensino dos colégios militares do Comando do Exército, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares;
- V - fortalecimento de valores humanos e cívicos.

Art. 3º Compete à Secretaria Municipal de Educação:

- I - a escolha das instituições de ensino que adotarão o modelo de Escola Cívico-Militar, ouvida a comunidade escolar;
- II - a edição dos atos normativos necessários à operacionalização, à gestão e à implantação do modelo de Escola Cívico-Militar;
- III - ofertar formação continuada aos profissionais em atuação nas unidades escolares;
- IV - definir metodologia de monitoramento e avaliação para as instituições participantes;
- V - definir as diretrizes pedagógicas, acompanhar, gerenciar e orientar as instituições educacionais envolvidas.

Art. 4º Compete às instituições de ensino participantes do modelo de Escola Cívico-Militar:

- I - adotar e implementar todas as diretrizes e regulamentações estabelecidos nesta Lei e atos normativos complementares;
- II - elaborar diagnóstico e plano de ação para a implementação do modelo de Escola Cívico-Militar, de acordo com o projeto pedagógico da respectiva unidade escolar;
- III - zelar pela garantia da qualidade do processo educacional;
- IV - prestar informações à Secretaria Municipal de Educação sobre a execução do modelo de Escola Cívico-Militar
- V - observar os princípios éticos de respeito aos direitos humanos, a proteção à dignidade humana, o zelo pelos direitos fundamentais de toda a comunidade escolar;
- VI - promover atividades com vistas à difusão de valores humanos e cívicos para estimular o desenvolvimento de bons comportamentos e atitudes dos alunos e sua formação integral como cidadão em ambiente escolar externo à sala de aula.

Art. 5º Para a seleção das instituições de ensino deverão ser considerados, dentre outros definidos pela Secretaria de Educação, os seguintes critérios:

- I - instituições com alunos em situação de alto índice de vulnerabilidade social;



II - desempenho abaixo da média estadual no índice do IDEB;

III - oferta das etapas anos finais do ensino fundamental regular;

IV - ofertar turno matutino e/ou vespertino.

Art. 6º O modelo de Escola Cívico-Militar deverá ser avaliado continuamente, como forma de aferição da melhoria e do cumprimento das metas estabelecidas.

§ 1º Serão objeto de avaliação pela Secretaria Municipal de Educação as atividades de apoio à gestão pedagógica e à gestão administrativa.

§ 2º Ato normativo da Secretaria de Educação definirá as metas e a metodologia de mensuração dos resultados das Escolas Cívico-Militares do município.

Art. 7º Compete ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação, regulamentar a presente Lei no que couber.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de um maior aprofundamento na análise a ser empreendida, imprescindível destacar que o tema em questão suscita tanto no mérito quanto nos aspectos formais relevantes controvérsias jurídicas ainda não pacificadas no âmbito jurisprudencial.

Considerando que neste parecer devem ser analisados os aspectos jurídicos pertinentes, relacionados à adequada conformação do projeto de lei em análise ao ordenamento jurídico pátrio, para subsidiar os debates nas Comissões competentes, onde será feito inclusive um juízo prévio de constitucionalidade (inciso I do artigo 68 do Regimento Interno), não se pode deixar de trazer para reflexão a relevante advertência do ilustre professor Jorge Miranda:

o objetivo do controle preventivo(ou da fiscalização preventiva, rótulo adotado pela Constituição de Portugal) é impedir, vedar ou dificultar a vigência de normas indubitavelmente inconstitucionais; é evitar que um ato jurídico inconstitucional, fundamentalmente, uma norma inconstitucional, venha a ser promulgada e se torne válida e eficaz. É, fundamentalmente, um instrumento de defesa da Constituição contra violações primárias, grosseiras e inequívocas, que justifiquem a fiscalização a priori. E, para tanto, deve ser extremamente bem definido e necessariamente muito limitado quanto ao seu objeto e alcance¹.

¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra Ed, 1983, II.



A advertência é relevante, pois, de fato, não se mostra razoável, em sede de controle preventivo de constitucionalidade, barrar a tramitação de projetos de lei que não se mostrem indubitavelmente inconstitucionais.

Em havendo fundadas controvérsias jurídicas, ainda não pacificadas, deve-se sempre optar pela prevalência do legítimo debate político das proposições entre os representantes do povo, como forma de prestígio e respeito ao princípio democrático.

Nas complexas sociedades modernas vários são os temas e debates em que se pode falar na existência de verdadeiras desavenças razoáveis, com argumentos relevantes e aceitáveis a fundamentarem diferentes pontos de vista. E não há forma mais legítima de lidar com esses temas do que debatê-los na arena política, possibilitando um amadurecimento no seio social na construção do consenso possível.

Feitas essas observações, passa-se à análise propriamente dita do presente Projeto de Lei, trazendo reflexões para subsidiar o julgamento das Comissões competentes, deixando essas cientes da existência de controvérsias jurídicas.

FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44, da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.



Quanto à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral².

Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

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 expressa e inequívoca³.

Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Assim, e voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, não se vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que disponham sobre educação no âmbito das escolas municipais.

Assim, não há impedimento aos nobres vereadores de iniciarem o processo legislativo, a fim de dispor sobre normas que tratam do referido assunto, estabelecendo princípios e diretrizes a serem observados.

No entanto, não é possível que projetos de iniciativa do Poder legislativo interfiram na estruturação ou criem novas atribuições aos órgãos da Administração Pública, pois em tal caso estarão violando o inciso V do artigo 45 e o inciso XIII do artigo 69 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre: V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;

² ADI 5241/DF, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).

³ ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. ADI 5241/DF, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.



Art. 69. Compete ao Prefeito: XIII - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

Essas ponderações são importantes pois embora o projeto em análise trate de política pública de educação, temática que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, ele traz dispositivos que interferem diretamente na estrutura e atribuições administrativas da Secretaria Municipal de Educação.

Assim, tem-se que os artigos que trazem diretrizes e princípios a serem observados, caso o Poder Executivo opte por implementar o modelo de escola cívico militar, não violam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Entendemos que se enquadram como diretrizes e princípios o conteúdo disposto no artigo 1º, §1º, §2º, §5º e §6º e nos artigos 2º, 5º, 6º.

Já os parágrafos 3º e 4º do artigo 1º e os artigos 3º, 4º e 7º interferem diretamente na estrutura e atribuições da Secretaria Municipal de Educação, violando a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Segue para breve análise o texto dos parágrafos 3º e 4º do artigo 1º:

§ 3º A Secretaria Municipal de Educação será responsável pela contratação de pessoal com experiência em disciplina militar, que sejam oriundos das Forças Armadas, Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar para as funções de apoio escolar e gestão educacional.

§ 4º Para ocupação das funções previstas no §3º deste artigo, poderão ser realizadas parcerias com órgãos de segurança do Estado e outros municípios.

Como se constata, o §3º cria para a Secretaria de Educação a atribuição de contratar pessoal com experiência em disciplina militar. Para que seja possível tais contratações, mostra-se necessário criar uma estrutura de cargos e padrões remuneratórios, o que só pode ser feito por lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, tal disposição viola os incisos I e V do artigo 45 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

I - a criação, transformação e extinção de cargo e função pública do Poder Executivo, autarquias e fundação pública, bem como a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentarias;



V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;

Já os artigos 3º, 4º e 7º criam atribuições para a Secretaria Municipal de Educação, o que também viola a iniciativa privativa do chefe do Poder executivo, contrariando o inciso V do artigo 45 da Lei Orgânica Municipal acima transcrito.

Veja-se a seguinte ementa de acórdão do STF corroborando o entendimento acima defendido:

"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012.

1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. (...)." (ARE n. 768.450 AgR, Relatora: MINISTRA ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015)

Em síntese, e para concluir a presente análise, pode-se dizer que não viola a iniciativa privativa do chefe Poder Executivo as disposições que versam sobre princípio e diretrizes relacionadas ao modelo de escola cívico-militar, porém possuem vício de iniciativa as disposições que versam sobre a estrutura ou atribuições da Secretaria Municipal de Educação.

Desta forma, entende-se que não há vício de iniciativa no presente projeto legislativo, no que se refere ao artigo 1º, §1º, §2º, §5º e §6º e aos artigos 2º, 5º e 6º. No entanto, há vício de iniciativa nos parágrafos 3º e 4º do artigo 1º e nos artigos 3º, 4º e 7º, por interferirem diretamente na estrutura e atribuições da Secretaria Municipal de Educação.

Assim, caso o Poder Executivo decida implementar o modelo de educação cívico-militar, deverá observar os princípios e diretrizes traçados no presente projeto de lei, mas a forma como irá estruturar seus órgãos administrativos para atingir tal intento somente poderá ser regulamentada por meio de lei, cuja iniciativa será privativa do chefe do Poder Executivo.

Quanto à competência do município para legislar sobre o tema proposto, importante transcrever o teor dos artigos constitucionais pertinentes, quais sejam, o inciso XXIV do artigo 22, o inciso IX do artigo 24 e os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal:



Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

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;

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A par de o tema ser controverso e de haver balizadas opiniões em sentido contrário, não nos parece ser cabível falar em invasão de competência legislativa privativa da União.

Isso partindo-se do entendimento, já manifestado em diversas ocasiões pelo STF, no sentido de que o Princípio Federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada das competências normativas da União. Vejam-se alguns exemplos:

"(...) 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V). 2. (...) 9. Segurança denegada." (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015) (GRIFO NOSSO).

ADI 2.663/RS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO A PROFESSORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CRFB/88). COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1º, V, DA CRFB/88).



NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIO FISCAL RELATIVO AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM EFEITOS *EX NUNC*.

1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.

2. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das iniciativas regionais e locais, ressalvadas as hipóteses de ofensa expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988.(GRIFO NOSSO).

Interpretando-se os artigos constitucionais acima transcritos de forma sistemática, e tendo-se em vista a diretriz interpretativa traçada pelo STF nas ementas acima transcritas, tem-se que a competência da União para legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação é, em verdade, uma competência de legislar sobre de normas gerais, o que não impediria os Municípios, no seu interesse local, de exercerem sua competência legislativa supletiva.

No mesmo sentido, considerando a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, ensina José Afonso da Silva:

A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas supra se limitará a estabelecer normas gerais. Nisso a Constituição foi, às vezes, redundante. Por exemplo, no art. 22, XXIV, dá como privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, enquanto, no art. 24, IX, combinado com o §1º, declara caber-lhe



legislar sobre normas gerais de educação. Não há nisso incoerência como pode parecer. Legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional e sobre normas gerais somam, no fundo, a mesma coisa⁴.

Ao lado da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, encontra-se a competência suplementar dos Municípios, de legislar sobre assuntos que tratam de interesse local, conforme os já transcritos incisos I e II da Constituição Federal. Desta forma, inequívoca a possibilidade de os municípios legislarem sobre educação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União.

No que se refere ao presente projeto, importante destacar o previsto no § 2º do artigo 1º, que assim dispõe:

§ 2º Este modelo é complementar às políticas de melhoria da qualidade de educação básica já existentes em âmbito municipal, com objetivo de aperfeiçoar e garantir o cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, não implicando no encerramento ou na substituição de outros programas.

Conforme se pode perceber, consta expressamente do projeto de lei que o modelo proposto não implica no encerramento ou na substituição de outros programas, não interferindo, assim, nas diretrizes curriculares básicas determinadas pela legislação federal.

Desta forma, e com respeito a possíveis entendimentos diversos, não se vislumbra usurpação de competência legislativa privativa da União.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Deve-se esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 503.



CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável**, ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 7.975/2025**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, **com a ressalva de que os parágrafos 3º e 4º do artigo 1º e os artigos 3º, 4º e 7º interferem diretamente na estrutura e atribuições da Secretaria Municipal de Educação, violando a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.**

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

João Paulo de Aguiar Santos
Procurador – OAB/MG 120847



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=DT540E86B32ETYNW>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: DT54-0E86-B32E-TYNW

