



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO 108/2025

REFERÊNCIA: Análise do Projeto de Lei do Legislativo (PLL) nº 034/2025 – Câmara Municipal de Muniz Freire/ES. **INTERESSADO:** Aquiles de Azevedo (Advogado Especializado em Direito Público e MBA em Direito Tributário, Mestrando em Direito). **DATA:** 01 de outubro de 2025.

EMENTA

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA DE EDUCAÇÃO POLÍTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS. ANÁLISE DE LEGALIDADE, FORMALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSONÂNCIA MATERIAL COM FINS EDUCACIONAIS E CIDADANIA. PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE, CONDICIONADA À ESTRITA OBSERVÂNCIA DA AUSÊNCIA DE ÔNUS FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO INDIRETO PARA O EXECUTIVO E À RIGOROSA NEUTRALIDADE POLÍTICO-PARTIDÁRIA NA IMPLEMENTAÇÃO.

I. RESUMO DO PLL

Versa a presente demanda sobre a legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei do Legislativo (PLL) nº 034/2025, de autoria do Vereador Júlio César Vieira, da Câmara Municipal de Muniz Freire/ES, em cotejo com o Regimento Interno da Câmara, a Lei Orgânica do Município, a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996) e a jurisprudência correlata.

II. RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Legislativo (PLL) nº 034/2025 tem como objetivo instituir a "Política Municipal de Incentivo à Educação Política nas Escolas Públicas de Muniz Freire, por meio de palestras e oficinas de conscientização cidadã".



Autenticar documento em <http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/autenticidade> com o identificador 32003100330031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

A Mensagem ao Projeto e o próprio texto do PLL (Arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º) detalham seus propósitos:

- Despertar o senso crítico, o entendimento de direitos e deveres, e a valorização da democracia.
- Fortalecer valores democráticos, estimular a participação social e política, orientar sobre direitos e deveres constitucionais, e promover a ética, a cidadania e o respeito às instituições.
- A execução da política será realizada em parceria com escolas, universidades, entidades civis e órgãos públicos, podendo contar com a participação de voluntários.
- Enfatiza-se que as despesas correrão "por conta de parcerias e colaborações voluntárias, não implicando em gastos adicionais ao erário municipal" e que as atividades terão "caráter extracurricular e facultativo".

III. ANÁLISE

III.1. DA CONFORMIDADE FORMAL E LEGAL (Regimento Interno e Lei Orgânica do Município)

1. Da Iniciativa Legislativa – e da Competência Legislativa Municipal:

A matéria "Educação Política" enquadra-se no rol de temas de interesse local, conforme a *Lei Orgânica 1/1990, Art. 7º, I*. Além disso, o fomento à educação e à cidadania é uma competência concorrente dos Municípios com a União e o Estado (*Lei Orgânica 1/1990, Art. 8º, III*), bem como uma atribuição municipal na manutenção de programas educacionais (*Lei Orgânica 1/1990, Art. 7º, VIII, e Art. 184*). Portanto, o Município possui **competência material** para legislar sobre a matéria proposta.

2. Dos Requisitos Formais do Projeto:

A apresentação do PLL, incluindo ementa, artigos, autoria e justificativa (implícita na mensagem ao projeto), atende às exigências do *Regimento Interno 13/2007, Art. 202*. Portanto, o projeto é **formalmente adequado** quanto à sua estrutura.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

III.2. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL (Confronto com CF e LDB – Fins da Educação e Vedação à Doutrinação)

1. Dos Fins da Educação e o Estímulo à Cidadania:

A *Constituição Federal* (Art. 205) estabelece que a educação visa ao "preparo para o exercício da cidadania". A *LDB* (Art. 2º e Art. 22) reforça essa finalidade, destacando o "pleno desenvolvimento do educando" e a "formação comum indispensável para o exercício da cidadania". O Art. 27, I, da *LDB* ainda prevê a "difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática" nos currículos.

Os objetivos do PLL de Muniz Freire – fortalecer valores democráticos, estimular a participação social e política, orientar sobre direitos e deveres constitucionais, e promover ética, cidadania e respeito às instituições (PLL, Art. 2º) – são **plenamente compatíveis e convergentes** com as finalidades e diretrizes educacionais estabelecidas na CF/88 e na LDB. Portanto, o projeto é **materialmente constitucional** em sua essência e objetivos declarados, que visam ao aprimoramento da formação cidadã.

2. Do Risco de Doutrinação e a Necessidade de Neutralidade:

Apesar da nobre finalidade, a temática "educação política" demanda extrema cautela para não resvalar em doutrinação. A CF/88 (Art. 206, II e III) assegura a "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber" e o "pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas". A LDB (Art. 3º, II e III) reitera esses princípios.

A jurisprudência do STF (e.g., ADI 5537, ADPF 457, ADPF 465, ADI 5668, ADI 5580) tem consistentemente afastado iniciativas que, sob o pretexto de combater a "doutrinação", acabam por cercear a liberdade de cátedra, o pluralismo de ideias e o debate crítico. O entendimento consolidado é que a escola é espaço de formação para a autonomia intelectual e crítica, não de imposição de um único pensamento ou ideologia. A neutralidade político-partidária e a promoção da diversidade são essenciais. Vejamos a ementa da ADI 5580 à título de exemplo:

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Programa Escola Livre. Lei estadual. Vícios formais (de competência e de iniciativa) e afronta





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

ao pluralismo de ideias. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III); 2 . Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º); 3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais; 4 . Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, c e e, ao art. 63, I): **não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos.** II . Inconstitucionalidades materiais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar . Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214). 6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes . Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º) . 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 5580 AL 4003569-90.2016 .1.00.0000, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 24/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/11/2020)

Portanto, para que a política seja materialmente constitucional na prática, sua implementação (palestras e oficinas) deve garantir a **neutralidade político-partidária e ideológica**, promovendo o debate plural e crítico, sem proselitismo. Qualquer desvio nesse sentido configuraria **inconstitucionalidade material** por violação dos princípios educacionais. É crucial que o conteúdo se limite à "orientação sobre os direitos e deveres previstos na Constituição Federal" (PLL, Art. 2º, III) e à discussão dos mecanismos democráticos, sem promover a adesão a pautas específicas de partidos ou movimentos ideológicos.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

III.3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL (Vício de Iniciativa e Despesas Indiretas)

1. A Alegação de Ausência de Ônus para o Município:

O PLL nº 034/2025 procura se resguardar contra o vício de iniciativa ao afirmar reiteradamente que sua execução não implicará em "gastos adicionais ao erário municipal" e dependerá de "parcerias e colaborações voluntárias" (*Mensagem ao Projeto, Art. 3º e Art. 5º do PLL*).

A *Lei Orgânica 1/1990, Art. 44*, reserva ao Prefeito a iniciativa de leis que tratam de "matéria orçamentária e a que autoriza a abertura de créditos ou concede auxílios, prêmios e subvenções" (Inciso IV), e da "organização administrativa do Poder Executivo e os serviços públicos" (Inciso VI), vedando "aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal" (Parágrafo Único).

2. Análise das Despesas Indiretas e o Vício de Iniciativa:

A jurisprudência do STF (e.g., **Tema de Repercussão Geral 917; ADI 3241, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3394, Rel. Min. Eros Grau**) é clara: leis de iniciativa parlamentar que criem despesas ou interfiram na organização administrativa do Poder Executivo, mesmo que de forma indireta, são inconstitucionais.

O conceito de "despesa" abrange não apenas novas dotações orçamentárias, mas também **qualquer ônus que impacte recursos existentes (humanos, materiais, estruturais)**. As "palestras e oficinas" e a "conscientização cidadã" requerem:

Recursos Humanos: Tempo de diretores, coordenadores, professores e pessoal de apoio nas escolas, bem como da Secretaria Municipal de Educação, para organização, agendamento, supervisão, e coordenação das atividades. Mesmo que não haja novas contratações, o tempo dedicado a essas atividades representa um custo de oportunidade e um desvio de recursos humanos.

- **Recursos Materiais e de Infraestrutura:** Uso de salas de aula, auditórios, equipamentos (som, projeção), utilidades (eletricidade, água, internet) das escolas, e consumo de materiais de consumo (papel, canetas, cópias). Isso implica em desgaste, manutenção e custos operacionais que, se não





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

integralmente cobertos pelos voluntários e parceiros, recairão sobre o orçamento municipal.

- **Logística e Organização:** Custos de comunicação, transporte de materiais ou voluntários, mesmo que minimizados, ainda podem onerar a estrutura administrativa existente.

A insistência do PLL em declarar que não haverá ônus ou gastos adicionais para o Município é uma tentativa de afastar essas objeções. Contudo, essa premissa deve ser **rigorosamente demonstrada e mantida na prática**. Se a implementação compelir o Executivo a utilizar seus recursos existentes para o cumprimento da política, sem que haja uma previsão e iniciativa prévia do Prefeito para tal, haverá **vício de iniciativa**, por invasão da competência privativa do Prefeito para gerir o orçamento e a administração.

IV. CONCLUSÃO

Com base na análise jurídica detalhada e no cotejo com os diplomas legais e a jurisprudência aplicáveis, este Parecer **conclui pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei do Legislativo (PLL) nº 034/2025**, que institui a Política Municipal de Incentivo à Educação Política nas Escolas Públicas de Muniz Freire, **com as ressalvas e condicionantes expostas**.

A legalidade e constitucionalidade do projeto estão, portanto, **estritamente condicionadas à integral observância das seguintes premissas e cautelas**:

1. **Ausência Absoluta de Ônus para o Executivo:** O projeto será constitucional apenas se, em sua implementação, **não gerar qualquer despesa (direta ou indireta) ou impor encargos administrativos, operacionais ou de recursos humanos ao Poder Executivo Municipal** que não sejam integralmente cobertos por "parcerias e colaborações voluntárias". Isso significa que o uso de tempo de servidores, instalações, equipamentos, materiais e logística da rede pública para as atividades da política não pode desviar ou sobrecarregar as atribuições e recursos já existentes do Executivo sem a sua prévia iniciativa e planejamento. Se a execução, na prática, resultar em ônus para a máquina pública municipal, haverá **vício de iniciativa**, tornando a lei inconstitucional.





Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

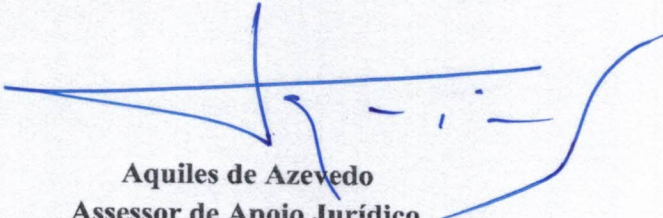
2. **Estrita Neutralidade Político-Partidária e Ideológica:** A "Educação Política" promovida deve ser genuinamente **plural, crítica e não-doutrinária**. As palestras e oficinas devem focar no fortalecimento de valores democráticos, no estímulo à participação cidadã e na orientação sobre direitos e deveres constitucionais, sem qualquer pendor para o proselitismo político-partidário, ideológico ou religioso. A escola pública é um espaço de fomento ao senso crítico e à autonomia intelectual, devendo respeitar o pluralismo de ideias e a liberdade de pensamento, em conformidade com a Constituição Federal e a LDB, bem como com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Qualquer tentativa de instrumentalizar a política para fins de doutrinação implicará em **inconstitucionalidade material**.

É o parecer.

Muniz Freire/ES, 10 de setembro de 2025.

Atenciosamente,

Dr. Valmir de Matos Justo
Procurador Jurídico da Câmara Municipal


Aquiles de Azevedo
Assessor de Apoio Jurídico
OAB/ES 14.834





1. A Câmara Municipal de Muniz Freire, no uso de suas atribuições legais, aprovou e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica instituído o Dia Municipal de Luta contra a Dengue, a ser comemorado anualmente em 10 de setembro de 2014.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Esta Lei não revoga e não é revogada por nenhuma outra Lei.

Art. 4º - Esta Lei produz efeitos a partir de 10 de setembro de 2014.

Art. 5º - Esta Lei é de difícil execução e não gera despesas com o Poder Executivo.

Art. 6º - Esta Lei é de difícil execução e não gera despesas com o Poder Judiciário.

Art. 7º - Esta Lei é de difícil execução e não gera despesas com o Poder Legislativo.

Art. 8º - Esta Lei é de difícil execução e não gera despesas com o Poder Executivo, Judiciário e Legislativo.

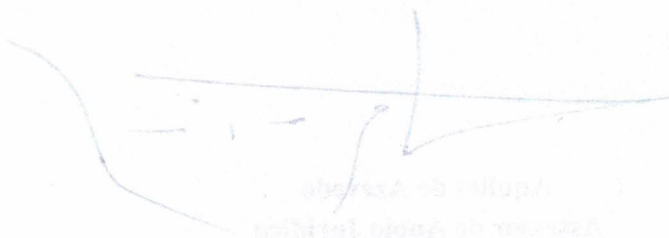
Art. 9º - Esta Lei é de difícil execução e não gera despesas com o Poder Executivo, Judiciário e Legislativo.

Art. 10º - Esta Lei é de difícil execução e não gera despesas com o Poder Executivo, Judiciário e Legislativo.

1.º termo

Muniz Freire, 10 de setembro de 2014.

Atestado



Assessor de Apoio Jurídico
OABES 12345

Assessor de Apoio Jurídico
OABES 12345

