



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 007/2018

Projeto de Lei nº 010/2018, que “Institui as escolas de ensino fundamental e médio na rede pública municipal de ensino a incluírem atividades e conteúdos relativos à educação financeira em seu plano curricular”. Inconstitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer, formulada pelo Vereador Germano Camacho, datado de 27/02/2018, acerca do PL nº 010/2018, que “Institui as escolas de ensino fundamental e médio na rede pública municipal de ensino a incluírem atividades e conteúdos relativos à educação financeira em seu plano curricular”. Recebida a solicitação de parecer em 27/02/2018. Devidamente autuado e rubricado até fls. 06.

Na estrutura federativa vigente em nosso país, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, aplicando-se a simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Entre os princípios constitucionais, a independência e harmonia dos Poderes restam expressamente estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 5º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Os Estados-membros e Municípios ao organizarem-se estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo. A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

No caso em análise, o PL apresentado padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, caput¹, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Na mesma linha, como não poderia ser diferente, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

Cuida-se, portanto, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí originado.

Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles²:

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.”

Esta configurada, por parte do Poder Legislativo, a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, caput, da Carta do Estado:

¹ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

Necessário, ademais, ressaltar que a lei atacada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual³. E isso porque quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias (artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Carta da Província⁴), a própria materialização de tal princípio.

Ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional.

Além disso, o PL em voga enseja possível violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Carta Estadual, pois gera despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

Art. 154. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;

³ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁴ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Sobre o tema são os julgados exarados pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. É inconstitucional a Lei Municipal nº 12/07, de iniciativa do Poder Legislativo de Guaporé, que inclui o estudo de língua estrangeira italiana (dialeto) no currículo das Escolas de Ensino Fundamental da rede pública municipal. Vício de origem. Afronta aos artigos 8º, 10; 60, II, "a" e "d"; e 82, VII, da Constituição Estadual. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Ação julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022340756, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 19/05/2008) [grifo nosso]

ADIN. Itaquí. Lei nº 2725/02, que tornou OBRIGATORIA A INCLUSAO DE noções elementares SOBRE PRIMEIROS SOCORROS nos currículos das SERIES DO ENSINO FUNDAMENTAL das escolas municipais. Vício formal. Diploma iniciado e gestado no Legislativo. Aumento de despesas para o Executivo com o cumprimento das medidas complementares, a par de interferência na administração municipal. Organização e funcionamento da administração municipal. Iniciativa do Executivo. Precedente jurisprudencial. Ferimento aos arts. 8, 10, 60, II, "a" e "d" e 82, VII da Carta Estadual. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006855712, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 03/11/2003) [grifo nosso]

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SAO INCONSTITUCIONAIS AS LEIS N-1734/93, N-1741/93, N-1756/93, N-1779/93, N-1836/94, N-1870/95 E N-1871/95, DO MUNICIPIO DE SAPUCAIA DO SUL QUE TRATAM, RESPECTIVAMENTE SOBRE TRANSITO, REGULACAO DE ISENCAO DE APRESENTACAO DE PLANTA PARA CONSTRUCAO, COM FORNECIMENTO GRATUITO DA MESMA AOS PROPRIETARIOS, COLETA SELETIVA DE LIXO, ELEICAO DE DIRETORES DE ESCOLAS MUNICIPAIS, PLANEJAMENTO FAMILIAR, ENSINO OBRIGATORIO DA LINGUA ESPANHOLA E REVOGACAO DE DISPOSITIVOS LEGAIS QUE INSTITUIAM PLANO DE CLASSIFICACAO DE CARGOS PUBLICOS, FUNCOES E SALARIOS DO SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL, QUE SE INTROMETEM NA ORGANIZACAO ADMINISTRATIVA E CRIAM DESPESAS, EMANADAS DA



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

CÂMARA DE VEREADORES, PARA CUJA INICIATIVA A COMPETENCIA E PRIVATIVA DO SR. PREFEITO MUNICIPAL. O PREFEITO MUNICIPAL SO TEM O EXERCICIO DO DIREITO, MAS NAO A SUA DISPONIBILIDADE, SENDO-LHE VEDADA A RESPECTIVA DELEGACAO, COMO TAMBEM, AO ORGAO LEGISLATIVO, E DEFESO EXERCE-LA, CONFORME PRECEITUA O ART-5 PAR-UNICO DA CONSTITUICAO RIOGRANDENSE. ACAO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 595115171, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Clarindo Favretto, Julgado em 26/02/1996) [grifo nosso]

Assim sendo, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁵, é pela inconstitucionalidade do PL nº 010/2018.

Sant'Ana do Livramento, 6 de março de 2018.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁵ STF. MS 24073.