



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
28.10.2020
AS 16:25 Horas
Ass.: *Dani Carlo*

Departamento Legislativo 28 out 2020 04:40

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ Nº 129/2020

Projeto de Lei nº 103/2020

Processo nº 122/2020

AUTOR: Vereador MOISÉS SCUSSEL NETO (REPUBLICANOS)

O presente Projeto de Lei, visa autorizar o ensino domiciliar na educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio para os menores de 18 (dezoito) anos.

Justifica o Nobre Edil, que é fato que, na realidade brasileira, a oferta desse nível de ensino se faz tradicionalmente pela via da educação escolar. Não há, porém, impedimento para que a mesma formação, se assegurada a sua qualidade e o devido acompanhamento pelo Poder Público certificador, seja oferecida no ambiente domiciliar, caso esta seja a opção da família do estudante. Garantir na legislação ordinária essa alternativa é reconhecer o direito de opção das famílias com relação ao exercício da responsabilidade educacional para com seus filhos, uma vez que há cerca de 30.000 famílias que adotam o ensino domiciliar no país.

A Constituição Federal estabelece a educação como um dever do Estado e da família (art. 205). Determina também a obrigatoriedade da educação básica, dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208, I).

Ainda, em tempos de pandemia, devido ao coronavírus, inúmeras famílias se veem obrigadas a intermediarem o processo de educação das crianças e adolescentes.

Preliminarmente, é pacífico que a matéria objeto deste projeto de lei encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município.

Esclarecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa encaminhada pelo Nobre Edil.

Neste contexto, o Eminentíssimo Professor **André Leandro Barbi de Souza** (A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32), nos ensina o seguinte:

31



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

"É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado.**

Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo."
(grifou-se)

Com efeito, verifica-se que, em sua essência, o Projeto de Lei, ora enviado para análise, **é de origem legislativa e revela o indicativo de querer dispor sobre a organização administrativa do Município**, além de impor expressamente obrigações ao Poder Executivo, a quem compete a prestação de tais serviços.

Portanto, a iniciativa da Nobre Edil, no encaminhamento deste Projeto de Lei, **por ser de origem legislativa, apresenta "Vício de Iniciativa"**, pois, compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos exatos termos ao que dispõe o Art. 57, incisos VI e X, da Lei Orgânica Municipal, que, *in verbis*, nos diz:

Art. 57 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

X - Planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(Grifamos)

Para tanto, **Leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara**. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Ainda, a respeito desta matéria, o Eminentíssimo Doutrinador **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 16ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 438- 440 e 676) afirma que:

(...) "a interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º)", logo após complementando que no tocante à Câmara de Vereadores, (...) **o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial**".

Assim, conclui o nobre doutrinador quanto aos efeitos advindos da desobediência das atribuições de poderes em projetos de Lei, referindo que "... **a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade de lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto**".
(grifos nossos)

Outrossim, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios, para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia, se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante assim disposto:

Na Constituição Federal:

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

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Na Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves:

Art. 2º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§1º **É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.**

§2º O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.

(grifo nosso)



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Atente-se, que **as hipóteses de desrespeito à esfera de competência de um Poder sobre o outro, levam à inconstitucionalidade formal da Lei**, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Nesse sentido, pende a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, conforme disposto e que abaixo transcrevemos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. LEI MUNICIPAL Nº 2.785/2012, QUE ALTERA DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL Nº 2.381/2010. **LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA. 1. O controle de constitucionalidade em abstrato de lei ou ato normativo municipal tendo como parâmetro de constitucionalidade a Lei Orgânica, na esteira de reiterados precedentes do Supremo Tribunal Federal, é inadmissível, por absoluta falta de previsão constitucional (STF, RE Nº 175.087/SP, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 19/03/2002). Dito de outro modo, se a lei ou ato normativo municipal afronta diretamente a Lei Orgânica do ente político, e não a Constituição, a hipótese é de ilegalidade, não sendo objeto de ação direta de inconstitucionalidade (STF, ADI Nº 1540/MS, Rel. Min. Maurício Correa, j. 25/06/1997). 2. **Em plano de inconstitucionalidade formal, o regramento municipal impugnado, ao criar proposta cujos mecanismos para a execução são atribuídos ao Poder Executivo, foi além da esfera de competência reconhecida ao Poder Legislativo, interferindo diretamente na organização administrativa do Município.** Violação ao que assentam os artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, d, 82, inciso VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 270050085018, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 02/12/2013) **(Grifamos)**

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência entre os poderes pressupõe ingerência



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

nos assuntos internos de um Poder pelo outro, inferindo, portanto, **ilegítima a iniciativa do Legislativo para a autoria do projeto de lei ora em exame**, fato que obsta as demais análises, **concluindo-se pela inviabilidade técnica** do Projeto de Lei ora em análise, **tendo em vista o "vício de iniciativa"** da proposição, e, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Desta feita, considerando os aspectos expendidos, a Orientação Técnico-Jurídica desta Assessoria é **DESFAVORÁVEL** à sua tramitação.

PALÁCIO 11 DE OUTUBRO, aos vinte e oito dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte.

Adv. Dr. Jaime Zandonai - OAB/RS 38.659
Procurador Jurídico