

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

Câmara Municipal de
Bento Gonçalves
RECEBIDO EM:
12.107.2022
ÀS 13:57 Horas
Ass.:

Departamento Legislativo - 12 Jul 2022 02:55

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA
OTJ nº 86/2022

Projeto de Lei nº 82/2022

Processo nº 110/2022

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL

O presente Projeto de Lei, visa dispor sobre a inclusão do tema "EDUCAÇÃO FINANCEIRA" nas propostas pedagógicas dos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, no Município de Bento Gonçalves.

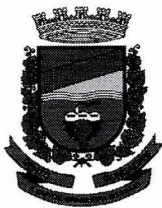
Justifica o Nobre Edil, que a presente proposta tem por objetivo contribuir para a melhoria da qualidade do ensino básico e fundamental nas escolas públicas e privadas do Município de Bento Gonçalves.

Propor a inclusão do tema "Educação Financeira" nas propostas pedagógicas dos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio reforça a diretriz da transversalidade de modo a complementar e enriquecer o currículo, assegurando a contextualização dos conhecimentos escolares diante das diferentes realidades.

Sabe-se da prerrogativa dos sistemas de ensino e das escolas em definir os conteúdos curriculares que compõem a parte diversificada do currículo, parte que é da autonomia dos entes federados e das escolas nas suas respectivas jurisdições em traduzir a pluralidade de possibilidades na implementação dos currículos escolares diante das exigências do regime federativo.

Assevera, ainda, que ao se debruçar sobre uma área de conhecimento ou um tema de estudo, o aluno aprende, também, diferentes maneiras de raciocinar; é sensibilizado por algum aspecto do tema tratado, constrói valores, tornando-se interessado e passa a posicionar-se perante sua família e também junto aos seus colegas e amigos.

Tratar a temática da educação financeira diante dos cenários macroeconômicos do País e do Estado, deverá contribuir para o aluno cultivar o entendimento de princípios acerca da formação da renda familiar, dos custos dos bens, da poupança, etc..., questões absolutamente presentes na vida cotidiana dos jovens e adultos.



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

É extremamente importante que as crianças e adolescentes aprendam desde cedo a importância da educação financeira para estarem preparados a empreender por conta própria e para o mercado de trabalho, além de se tornarem consumidores mais conscientes e preparados ao buscar o controle financeiro a educação financeira vai ajudar no combate ao superendividamento, que é um grande problema em todo o país. A criança ou adolescente que recebe educação financeira passa a valorizar o trabalho dos pais e a entender de onde vem o dinheiro e se sente parte da busca por usar esses recursos da melhor forma possível.

Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios conforme dispõem a Constituição Federal (art. 30, inc. I e II) e a Lei Orgânica Municipal (art. 6º, inc. I e II), quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local, assim disposto:

“(C.F.) Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - **suplementar a legislação federal e estadual, no que couber; “**
(grifou-se)

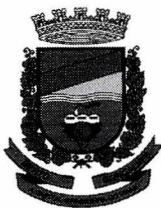
“(L.O.M.) Art. 6º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I - **organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;**

II - **decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;”**
(grifou-se)

Uma vez demonstrada qual a competência legislativa do Município para a matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação.

Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.



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

Assim, deve-se examinar a proposição **sob a ótica da iniciativa legislativa**, e de acordo com os ensinamentos de **André Leandro Barbi de Souza** (A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.3), a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

“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)

Ainda, sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, **José Afonso da Silva** (Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 107), explica que:

“...a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.”

Ainda, a iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: vinculada, privativa e concorrente, assim definido:

Iniciativa vinculada: é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal.



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

Iniciativa privativa: é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza.

Iniciativa concorrente: é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereador, **alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo**, sob pena de caracterizar “**vício de origem**”.

Especificamente no caso em análise, ao pretender dispor sobre a obrigatoriedade de inclusão do tema “Educação Financeira” no ensino fundamental e médio das escolas da rede pública e privada no Município, contata-se que o texto da proposição em exame acaba por dispor de forma a atribuir diretamente deveres ao Poder Executivo, que, através dos competentes órgãos e seus servidores, elabora a política educacional, dispõe regras sobre o ensino, enfim, organiza o sistema municipal de ensino e diretrizes educacionais tanto para as escolas públicas como para as escolas da rede privada.

Outrossim, ao pretender dispor sobre como deverá ser o ensino da língua portuguesa nas escolas situadas no Município, constata-se que o texto da proposição em exame **dispõe de forma a atribuir diretamente deveres ao Poder Executivo para dispor sobre organização dos seus serviços com determinada linguagem na Administração Pública**, e, ainda, através dos competentes órgãos e seus servidores, elabora a política educacional, dispõe regras sobre o ensino, enfim, organiza o sistema municipal de ensino e diretrizes educacionais tanto para as escolas públicas como para as da rede privada.

Com efeito, sem a necessária atuação dos órgãos do Poder Executivo, conclui-se que a inclusão do conteúdo de educação financeira em escolas do Município, e portanto, o objetivo pretendido na lei não se realizará na prática.



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

Ainda, convém verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal quanto à competência para dispor atribuições aos órgãos e agentes públicos do Município, inclusive quanto ao serviço público de provimento do ensino, estando assim disposto:

Art. 38 - São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

(...)

IV - criem ou suprimam órgãos ou serviços do Executivo.

(...)

Art. 57 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

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

(...)

VIII – expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;
(grifou-se)

Note-se que, é sempre de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados por *Hely Lopes Meirelles* (Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732), segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

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;
(grifou-se)



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

Esclareça-se, outrossim, 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 disposto na legislação vigente que abaixo segue:

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.

(grifamos)

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça pelo país já se pronunciou em situações semelhantes à matéria ora analisada, conforme demonstram as seguintes Ementas, **aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.166/2020 DO MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ. LEITURA BÍBLICA OBRIGATÓRIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. **INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LAICIDADE DO ESTADO. LIBERDADE RELIGIOSA. LIBERDADE ACADÊMICA. PLURALISMO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei Municipal nº 2.166/2020, que torna obrigatória a leitura bíblica nas escolas públicas do Município de Xangri-Lá. 2. Inconstitucionalidade formal orgânica. Lei de autoria**



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

parlamentar. Normativa que viola competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre as atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública. Interferência direta nas atividades das escolas, órgãos públicos, e na atuação dos professores, agentes públicos municipais, todos vinculados à Secretaria Municipal de Educação. As diretrizes educacionais de instituição pública de ensino são assunto inerente à Administração Municipal, cuja direção, organização e funcionamento é atribuição do Chefe do Executivo. Transgressão do princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Afronta aos arts. 8º, 10, 60, II, “d”, 82, II, III e VII, da CE/89. 3. Inconstitucionalidade material. O ensino religioso nas escolas públicas pode ser confessional, desde que a matrícula seja facultativa, e o currículo escolar deve contemplar todas as confissões religiosas, visando equilíbrio entre a liberdade religiosa e a laicidade do Estado. Precedente do STF. A obrigatoriedade da leitura de passagem da bíblia – livro sagrado de grupos religiosos específicos – em escolas públicas do Município viola a laicidade do Estado e a liberdade religiosa, mormente no que concerne ao dever de tratamento igualitário de todas as religiões pela Administração, que é consectário lógico daqueles. O Estado tem o dever de assegurar o respeito à diversidade cultural religiosa e à pluralidade confessional. Afronta aos arts. 5º, caput e VI, 19, I, 210, §1º, da CF/88. Normas destinadas a todos os entes federativos. 4. Inconstitucionalidade material. A ingerência que privilegia uma única doutrina religiosa no currículo escolar, ofende a liberdade acadêmica, a previsão de gestão democrática do ensino, a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; assim como o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Afronta aos arts. 5º, IX, e 206, II, III e VI, da CF/88. Normas de reprodução obrigatória. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084791540, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,



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

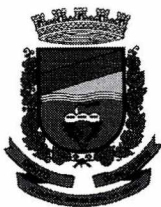
Relator: Eduardo Uhlein, Julgado na data de: 27-08-2021)

(grifou-se)

Ementa: Nº 70000600460. PORTO ALEGRE. TRIBUNAL PLENO. ADIN. MUNICÍPIO DE PROGRESSO. (...) AFIGURASE INCONSTITUCIONAL. POR VICIO FORMAL, A LEI MUNICIPAL Nº 88.103/99, QUE **INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE PROGRAMAS INTERDISCIPLINARES DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL NAS ESCOLAS DA REDE PUBLICA**, A SEREM DESENVOLVIDOS POR PROFISSIONAIS CREDENCIADOS ATRAVÉS DE CURSO MINISTRADO PELO SECRETARIO MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO. **LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PUBLICA, COM AUMENTO DE DESPESA, DEVEM SE ORIGINAR DO EXECUTIVO MUNICIPAL E NÃO DO LEGISLATIVO.** AFRONTA AOS ARTS. 60, II "D" E 82, VIII, DA CARTA ESTADUAL. **ADIN JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70000600460, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 07/08/2000)

(grifou-se)

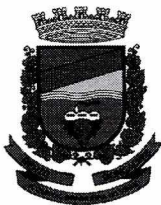
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.447, de 18.02.19, **de autoria parlamentar, dispondo sobre as diretrizes de alimentação saudável junto às escolas do Município de Mauá.** (...) Art. 2º. Determina observância ao disposto no 'projeto de lei'. Insustentável determinar cumprimento a texto sem obrigatoriedade – projeto de lei, em afronta direta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF e art. 144, da CE). Exclusão da palavra 'projeto' se impõe. Arts. 4º e 6º. O art. 4º, ao tornar obrigatória a presença de cláusula nos contratos firmados entre a Administração (escolas públicas) e eventual prestador de serviço público (proprietário da cantina, se for o caso), bem como o art. 6º ao impor a adequação ao disposto da Lei pelas escolas municipais locais em "prazo determinado", acarretaram inequívoca



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

ingerência à reserva da administração. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Ofendida a separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais** (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144, da Constituição Estadual). Precedentes. Interpretação conforme, sem redução de texto, para afastar das imposições feitas, as escolas públicas municipais. Art. 5º. Dispositivo disciplinando conteúdo pedagógico. Violação ao pacto federativo. Ocorrência. **Inviável norma local legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Competência da União** (art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal). Precedentes. Ação procedente, em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade Nº 2297877-24.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 20/10/2021; Data de Registro: 23/11/2021)
(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 7.613, de 22 de dezembro de 2017, do Município de Guarulhos – Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição do Programa de Ensino de História, Geografia, Cultura e Meio Ambiente, focado nas características, formação e peculiaridades de Guarulhos – Vício de iniciativa configurado – Imposição de obrigação ao Poder Executivo (Secretaria Municipal de Educação) – Violação ao princípio da Separação dos Poderes e à direção superior da Administração – Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, 47, II, XIV e XIX, a, todos da Constituição bandeirante – Criação de despesas que podem acarretar a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que promulgada, em caso de ausência de recursos – Tema de Repercussão Geral nº 917 – Ação direta julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade Nº 2119306-31.2020.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021)
(grifou-se)



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

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência entre os poderes **pressupõe ingerência 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, portanto, 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 doze dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e dois.

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