



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: 004496/2021

ASSUNTO: PLV 96/2021

1 – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reconsideração no que tange ao projeto de lei (PLV) nº 96, o qual “Proíbe aulas presenciais nas redes de ensino municipal, estadual e privada no Município [...] pelo período de 30 (trinta) dias em razão da pandemia do Covid 19.”

Processo chega para parecer instruído com as seguintes peças: (1) projeto, (2) despacho da relatoria enviando o feito para parecer jurídico, (3) parecer jurídico, (4) decisão CCJ, (5) pedido de reconsideração.

2 – PARECER QUANTO AO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

2.1 – TEMPESTIVIDADE

O presente pedido de reconsideração encontra amparo no § 5º do art. 42 do Regimento Interno, o qual dispõe que os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, que apontem ilegalidade ou inconstitucionalidade, devem ser fundamentados, cabendo - no entanto - pedido de reconsideração no prazo de até (10) dez dias da comunicação em plenário. Nesta linha, de se observar a questão da tempestividade, eis que tal prazo é decadencial, conforme se depreende do disposto no § 6º do art. 42 do Regimento Interno.

A declaração quanto à inconstitucionalidade foi declarada em 18/05/2021 (fl.7), sendo que o pedido que reconsideração foi protocolado em 24/05/2021 (fl. 8). Logo, tempestiva a medida, opinando-se desde já, pelo seu conhecimento.

2.2 – DO MÉRITO

Ao receber o presente PLV, esta Consultoria de pronto manifestou-se pela inconstitucionalidade, eis que - na sua visão - patente a inviabilidade da proposição. Veja-se que a proposição (do ponto de vista técnico, sem adentrar quanto ao mérito, eis que quem delibera acerca do mérito de determinada proposição é o Plenário) mostrou-se tão “insólita” (sendo afável na adjetivação) que não há como concluir-se de modo contrário: o PLV em questão visa a não só regulamentar o funcionamento de escolas municipais - matéria afeta ao Poder Executivo local, e não



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

vereador - como também adentra a própria esfera das escolas estaduais - matéria própria do Governo do RS, também incompatível com as atribuições de um vereador.

Entretanto, seja por um descargo de consciência, como também em atenção ao Nobre Relator que requereu a consulta técnica externa (fl. 12), o presente pedido de reconsideração foi encaminhado não só ao Órgão IGAM como também DPM, sendo que assim se concluiu (pareceres anexos):

IGAM:

“Nesse sentido, **como corretamente demonstrado pela Procuradoria Jurídica da Casa na manifestação que instrui o processo legislativo telado**, a autoridade que detém competência determinação de medida dessa natureza, conforme entendimento consolidado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.3411, são os Governadores e os prefeitos, pois neles reside a atribuição de chefiar o Poder Executivo, que é sede de mérito administrativo quanto ao exame de evidências científicas e de análise estratégica do contexto local, quanto à gravidade do contágio e a capacidade de absorção da rede pública de saúde, para tratamento de pacientes.”

[...]

“Sendo assim, o Vereador ao dispor sobre o assunto por meio de proposição, não poderá adentrar em conteúdo que verse sobre matéria administrativa e que diga respeito à organização e funcionamento da administração. O PL avança, **não somente sobre as atribuições do Chefe do Poder Executivo Municipal, mas, também, na esfera Estadual, visto que pretende a suspensão das aulas nas escolas estaduais**, por mais meritória que seja a proposição do Parlamentar, está eivada de vício formal, portanto, de inconstitucionalidade.”

[...]

“Portanto, qualquer projeto de lei, com origem na Câmara Municipal, que disponha sobre o tema, para fins de restrição ou de proibição de restrição de exercício, em períodos de alto contágio, decorrente de pandemia ou de outra causa, **conterão vício de origem, configurando-se como formalmente inconstitucionais.**”



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

DPM:

“Resulta claro, portanto, que a expedição de diploma com o referido objetivo de determinar medidas de funcionamento dos serviços públicos, através de lei de iniciativa do Legislativo, como é o caso do Projeto de Lei nº 96/2021, observadas as prerrogativas do Poder Executivo municipal, consoante os termos do art. 84, inciso VI, alínea “a” da CR, **não pode prosperar, pois a iniciativa legislativa da proposição acaba por constituir-se em agressão ao princípio da independência entre os Poderes.**”

[...]

“Assim, reitera-se, a matéria de que trata o Projeto de Lei em análise, de iniciativa parlamentar, dispensa sua normatização por lei em sentido estrito, considerada sua natureza administrativa, **e justamente por tal razão, a iniciativa do Poder Legislativo, acaba por colidir com o princípio da separação e harmonia entre os Poderes.**”

[...]

“Em face dessas considerações, **opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 96/2021, em decorrência do vício de iniciativa em razão da matéria, eis que de origem parlamentar, o que acaba por ferir o princípio da independência e harmonia entre os poderes,** nos moldes do art. 2º da Constituição da República, mas também, e especialmente, porque o conteúdo pelo qual a proposição pretende regular, colide diretamente com as disposições estabelecidas pelo Estado do Rio Grande do Sul conforme já destacado.”

Apenas para que não passe em branco: lamentável a insinuação contida no pedido “b” da peça de reconsideração, onde a Vereadora solicita consultoria externa “para que não paire qualquer dúvida quanto à imparcialidade do parecer exarado e desta Casa Legislativa, uma vez que ambos os signatários do parecer exercem cargo/função de confiança do Presidente desta Casa Legislativa que, por sua vez, possui laços familiares com pessoa diretamente interessada na rejeição do Projeto, uma vez que é irmão do Prefeito Municipal.” (fl.11)

Não se vê – com todo respeito - uma mínima lógica em tal raciocínio, eis que sabe-se lá qual seria o interesse do Prefeito Municipal em determinar a abertura e/ou fechamento de escolas (?). Em segundo plano, alegação como a do tipo é no mínimo atestado de desconhecimento quanto ao regimento da Casa, eis que a Consultoria Jurídica não decide nada, muito menos determina o futuro de nenhum PLV. Quem delibera é a CCJ, incumbindo à esta manifestação junto ao Plenário quanto a (in)constitucionalidade de determinado projeto. Consultoria meramente opina, sendo que achar que esta última levaria a CCJ à um julgamento suspeito, seria no mínimo menosprezar a inteligência alheia dos cinco vereadores que a compõe.

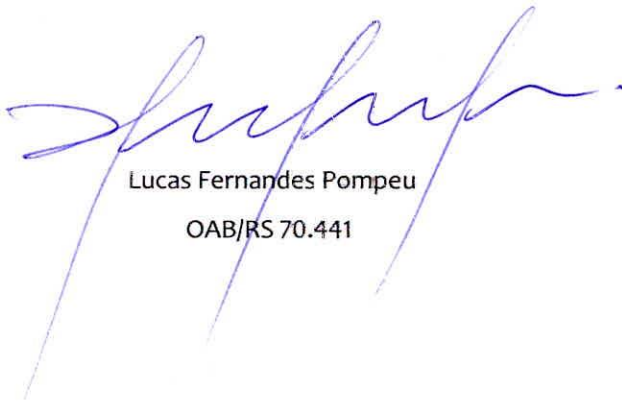


CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

3 – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Consultoria desta Casa mantém o parecer já exarado, no qual opinou pela inviabilidade do Projeto de Lei ora apresentado, eis que manifesta sua inconstitucionalidade.

Rio Grande – RS, 02 de junho de 2021



Lucas Fernandes Pompeu
OAB/RS 70.441



Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65.589

Porto Alegre, 2 de junho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 13.333/2021.

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientação nos seguintes termos:

Solicitamos Parecer ao Projeto de Lei de Vereador 96 anexo, bem como ao pedido de reconsideração requerido pelo Vereador.

II. De plano, cumpre observar que o pedido de reconsideração entabulada pela parlamentar encontra sustentação regimental no disposto no § 5º do art. 42 do RICMRG, o qual estabelece que os pareceres da Comissão de Constituição e Justiça, que apontem ilegalidade ou inconstitucionalidade, devem ser fundamentados, cabendo, no entanto, pedido de reconsideração no prazo de até (10) dez dias da comunicação em plenário.

Portanto, no caso concreto, a primeira análise a ser feita é quanto a observância do requisito temporal a que se refere o dispositivo regimental de regência, pois tal prazo é decadencial, consoante se observa do disposto no § 6º do art. 42 do RICMRG.

Feito o necessário aporte inicial, importa destacar que o PL nº 96, de iniciativa parlamentar, visa proibir a realização de atividades presenciais nas escolas municipais, estaduais e privadas no Município, por trinta dias, em razão do contágio de COVID-19.

Nesse sentido, como corretamente demonstrado pela Procuradoria Jurídica da Casa na manifestação que instrui o processo legislativo telado, a autoridade que detém competência determinação de medida dessa natureza, conforme entendimento consolidado pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341¹, são os Governadores e os prefeitos, pois neles reside a atribuição de chefiar o Poder Executivo, que é sede de mérito administrativo quanto ao exame de evidências científicas e de análise estratégica do contexto local, quanto à gravidade do contágio e a capacidade de absorção da rede pública de saúde, para tratamento de pacientes.

¹MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DISTRITO FEDERAL DECISÃO SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>



Sobre as matérias de iniciativa legislativa do Prefeito, importa salientar que em manifestação recente o Supremo Tribunal Federal em decisão de repercussão geral do STF no recurso extraordinário com agravo nº 878.911, Rio de Janeiro, reafirma nosso posicionamento:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Assim, somente deve ser privativo do Prefeito aquilo que se estabeleceu como privativo do Presidente da República.

Sendo assim, o Vereador ao dispor sobre o assunto por meio de proposição, **não poderá adentrar em conteúdo que verse sobre matéria administrativa e que diga respeito à organização e funcionamento da administração.**

O PL avança, não somente sobre as atribuições do Chefe do Poder Executivo Municipal, mas, também, na esfera Estadual, visto que pretende a suspensão das aulas nas escolas estaduais, por mais meritória que seja a proposição do Parlamentar, está eivada de vício formal, portanto, de inconstitucionalidade.

Ainda, registra-se que a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19, indica, no art. 3º, que, para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, mediante adoção de medidas determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

Este entendimento está alicerçado na orientação jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal, antes mencionada, decisão foi por unanimidade e baseou-se no fato de essa atribuição ser de alçada de Governo, no exercício da autonomia de cada ente federado.

Portanto, qualquer projeto de lei, com origem na Câmara Municipal, que disponha sobre o tema, para fins de restrição ou de proibição de restrição de exercício, em períodos de alto contágio, decorrente de pandemia ou de outra causa, conterão vício de origem, configurando-se como formalmente inconstitucionais.





É o caso do Projeto de Lei analisado, pois nele há previsão de suspensão das aulas presenciais, de iniciativa parlamentar.

III. Nestes termos, conclui-se que o pedido de reconsideração do parlamentar, se tempestivo, merece reconhecido mas não provido, visto que invade a competência do Chefe do Poder Executivo Municipal e Estadual.

Entretanto, havendo interesse do Poder Executivo, a matéria poderá, em âmbito local, ser proposta pelo Prefeito, mediante indicação da Câmara Municipal, a pedido do Vereador-autor da proposição. Especialmente porque, diante da decisão do STF proferida na ADI nº 6.341, a matéria constante no Projeto de Lei, não está constitucionalmente disponível para ser legislativamente iniciada por membro da Câmara Municipal.

O IGAM permanece à disposição.

Keite Amaral

KEITE AMARAL
OAB/RS nº 102.781
Consultora do IGAM

EVERTON M. PAIM
OAB/RS nº 31.446
Consultor/Revisor do IGAM



Porto Alegre, 1º de junho de 2021.

Informação nº 1.695/2021.

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Dr. Roger Martins da Rosa, Procurador Adjunto.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi, Amanda Zenato Tronco Diedrich e Bartolomé Borba.
Ementa: 1. Projeto de Lei nº 96/2021, de autoria parlamentar, que “Proíbe aulas presenciais nas redes de ensino municipal, estadual e privada no Município [...] pelo período de 30 (trinta) dias em razão da pandemia do Covid 19”.
2. Inviabilidade do Projeto de Lei nº 96/2021, por ser de iniciativa do Legislativo e tratar de matéria em que esta é privativa do Executivo, o que o macula de inconstitucionalidade formal, bem como em face do conteúdo, que colide diretamente com as disposições estabelecidas pelo Estado do Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 15.603/2021, Decretos Estaduais nº 55.465/2020 e nº 55.882/2021).

Por intermédio de consulta escrita, registrada sob nº 33.149/2021, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 96/2021 que “Proíbe aulas presenciais nas redes de ensino municipal, estadual e privada no Município [...] pelo período de 30 (trinta) dias em razão da pandemia do Covid 19”.

Passamos a considerar.

1. É objeto da proposição, definido no art. 1º, estabelecer que “fica proibida a realização de atividades presenciais nas redes de ensino municipal, estadual e privada no Município”. matéria de competência do Município, consoante disposto nos termos do art. 30, incisos I e V da Constituição da República – CR¹.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:



2. Em se tratando de medidas atinentes a situação de calamidade pública, gerada pela pandemia do Covid-19, destaca-se que a Lei Federal nº 13.979/2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, com a redação atribuída pela Lei Federal nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, estabelece as diretrizes nacionais a serem observadas pelos demais entes federados, em especial o seguinte:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

[...]

§ 9º **A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.** (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)
(Destaque nosso)

Isso posto, tendo a União ao editar norma (Lei nº 13.979/2020) estabelecido diretrizes gerais a serem observadas pelos demais entes federados, acabou por condicionar o exercício da competência deles em relação a matéria.

E mais, especialmente em relação ao objeto pretendido nos termos da proposição, acaba por disciplinar, expressamente, a forma pela qual os demais entes devem estabelecer as medidas atinentes ao exercício e o funcionamento de serviços públicos e o reconhecimento de atividades essenciais, qual seja, através de “*decreto da respectiva autoridade federativa*”.

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]



Recentemente o Supremo Tribunal Federal reafirmou a competência dos entes federados para editarem normas estaduais e municipais acerca do funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais, porém, explicitamente afirmou a Corte que a regulação respectiva deve ser estabelecida mediante decreto, de competência do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

Direito constitucional e administrativo. Reclamação. Competência dos entes da federação para determinar medidas de combate à pandemia da covid-19. Retorno das aulas presenciais. escolas municipais. [...] A controvérsia cingia-se em saber se as normas questionadas teriam violado a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre medidas sanitárias, assim como as normas constitucionais de descentralização do Sistema Único de Saúde (arts. 23, II, 198, I, e 200, I, da Constituição). 6. O Ministro Marco Aurélio, Relator da ação direta, assinalou, em decisão cautelar, que “a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999 [leia-se Lei nº 13.979/2020], não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”, tornando, assim, explícita a competência concorrente dos entes. O Plenário desta Corte, em 15.04.2020, referendou a cautelar deferida, acrescida de “interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, **a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais**”. [...] 16. Nesse cenário, ao afastar as normas estabelecidas no âmbito municipal, as quais seguiam as diretrizes do planejamento estadual, o Tribunal de origem acabou por esvaziar a competência do Município para dispor sobre o funcionamento dos serviços públicos e outras atividades econômicas no âmbito de suas atribuições durante o período de enfrentamento da pandemia. Há, ao menos em cognição sumária, ofensa à autoridade da decisão proferida na ADI 6.341-MC. 17. Por todo o exposto, com base no art. 989, II, do CPC/2015, defiro a liminar pleiteada, para suspender os efeitos da decisão reclamada, proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 1000786-16.2021.5.02.0000, até o julgamento do mérito da presente reclamação. Determino, desde logo, o prosseguimento do feito no juízo de primeiro grau. 18. Notifique-se a autoridade reclamada para: (i) prestar as informações; e (ii) intimar a parte beneficiária do ato reclamado acerca da presente decisão, para que, querendo, impugne o pedido, nos autos da presente reclamação. Publique-se. Comunique-se. Brasília, 26 de abril de 2021. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO Relator (STF - Rcl:

46230 SP 0049472-46.2021.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 26/04/2021, Data de Publicação: 29/04/2021) (Grifo nosso)

3. A CR, no art. 84, inciso VI, alínea “a”, estabelece a competência privativa do Presidente da República – regra aplicável ao Prefeito Municipal em razão do princípio da simetria – dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Isso posto, o reconhecimento pela Administração Pública da essencialidade de determinado serviço ou atividade à população, como é o caso em que se pretende a regulação com a propositura do Projeto de Lei s/nº de 2021, é matéria que se insere no exercício das prerrogativas do Executivo atreladas a regular critérios a serem adotados pelos órgãos públicos municipais, quanto ao exercício do poder de polícia em razão das restrições sanitárias estabelecidas em combate à pandemia do Covid-19, como bem especifica o parágrafo único, do art. 1º da proposição em exame.

4. Ainda, em face da matéria, imperioso destacar que a principal característica, ou consequência, do decreto autônomo, previsto para as matérias compreendidas no art. 84, inciso VI, alínea “a” da CR, reside no fato de ele dispensar a existência e/ou intermediação de lei anterior para a sua expedição, porque o seu fundamento de validade é retirado diretamente da Carta Magna, diferentemente do que ocorre com os decretos executivos regulamentadores que, embora também encontrem guarida na Constituição e sejam atos privativos do Executivo, necessitam da intermediação de uma lei anterior.

Com efeito, a relação existente entre o decreto autônomo e a lei é de competência, e não de dependência, como ocorre nos decretos que regulamentam a aplicação de leis, posto que a própria Constituição designou espaços de incidência distintos e independentes para essas duas espécies de decretos.



No campo da jurisprudência, cite-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.364-AL:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. [...] (STF, ADIn nº 2.364-AL, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01/08/2001) (Destaque nosso)

No mesmo sentido, o Acórdão proferido na ADI nº 2806-RS entendeu que a lei impugnada se revelava contrária “ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre organização e funcionamento de órgãos administrativos, no caso das escolas públicas”. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 11.830, DE 16 DE SETEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL E DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS AOS DIAS DE GUARDA DAS DIFERENTES RELIGIÕES PROFESSADAS NO ESTADO. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, XXIV; 61, § 1.º, II, C; 84, VI, A; E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. No que toca à Administração Pública estadual, o diploma impugnado padece de vício formal, uma vez que proposto por membro da Assembléia Legislativa gaúcha, não observando a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, corolário do princípio da separação de poderes. **Já, ao estabelecer diretrizes para as entidades de ensino de primeiro e segundo grau, a lei atacada revela-se contrária ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento de órgãos**



administrativos, no caso das escolas públicas; bem como, no caso das particulares, invade competência legislativa privativa da União. Por fim, em relação às universidades, a Lei estadual n.º 11.830/2002 viola a autonomia constitucionalmente garantida a tais organismos educacionais. Ação julgada procedente. (STF, ADIn nº 2806-RS, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 23/04/2003)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, majoritariamente, vem decidindo sob a premissa da manutenção da prerrogativa privativa do Poder Executivo em dispor sobre organização administrativa, em proposição de origem do Poder Legislativo que invada competência cuja iniciativa pertence àquele outro Poder. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.741/2019, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. ACESSO PRIORITÁRIO E DIFERENCIADO PARA PROFISSIONAIS DE CONTABILIDADE NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. AFRONTA A ISONOMIA, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. VÍCIO MATERIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 8º, 10, 19, 60, INCISO II, ALÍNEA “D”; 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. I – Lei nº 6.741/2019 do Município de Pelotas, que dispõe sobre o acesso prioritário e diferenciado para profissionais de contabilidade junto às repartições, secretarias e serviços pertencentes à Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal. **II – Ao dispor sobre a organização administrativa do Executivo, a Câmara de Vereadores invade competência legislativa cuja iniciativa pertence àquele outro Poder, além violar o princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal verificada. III – O estabelecimento de tratamento diferenciado e prioritário aos profissionais de contabilidade não se funda em critérios diferenciadores com base constitucional, visto que não há uma vulnerabilidade que seja necessário contrabalancear através de tratamento especial. Inconstitucionalidade material verificada, por violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa. IV – A ausência de previsão na peça orçamentária não desagua, por si só, na inconstitucionalidade do dispositivo. Haverá, sim, óbice a que a Lei seja aplicada enquanto não for feito a inclusão da dotação correspondente. Precedentes do STF. VI – Ofensa aos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea “d”; 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083169854, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator:**



Francisco José Moesch, Julgado em: 30-04-2020) (Destaque nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.829/2020. NORMA QUE SUSPENDE TEMPORARIAMENTE OS EFEITOS DE DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 5.639/2009, IMPEDINDO A ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM RELAÇÃO AOS APARATOS PUBLICITÁRIOS INSTALADOS NA PAISAGEM DA MUNICIPALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA VERIFICADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. I - 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 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 1540/MS, Rel. Min. Maurício Correa, j. 25/06/1997). II – A Lei Municipal nº 6.829/2020 suspende, durante a vigência do Decreto de Calamidade Pública nº 06 de 2020, editado em decorrência da pandemia do novo coronavírus, os efeitos de diversos dispositivos da Lei Municipal nº 5.639/09, os quais disciplinam a autorização para instalação de aparatos publicitários na paisagem da municipalidade. O diploma, como consequência, impede a atividade de fiscalização da Administração Municipal, vedando expressamente as autuações e multas a partir da publicação da norma, além de suspender aquelas já registradas, mas com data posterior ao decreto de calamidade pública III - **Ao interferir no exercício da função administrativa e fiscalizatória do Executivo Municipal, o diploma impugnado, de origem parlamentar, viola frontalmente competência legislativa privativa do Chefe desse Poder, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, caput, da mesma Carta. Há igualmente afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, esculpido no artigo 10 da Constituição Estadual.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084457605, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 11-12-2020) (Destaque nosso)

5. Resulta claro, portanto, que a expedição de diploma com o referido objetivo de determinar medidas de funcionamento dos serviços públicos, através de lei de iniciativa do Legislativo, como é o caso do Projeto de Lei nº 96/2021, observadas as prerrogativas do Poder Executivo municipal, consoante os termos do art. 84, inciso VI, alínea “a” da CR, não pode prosperar, pois a iniciativa legislativa da proposição acaba por constituir-se em agressão ao princípio da independência entre os Poderes. Destaque-se que no dispositivo citado consta que é competência privativa do Chefe do Executivo:

Art. 84.[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Como se extrai na literalidade dessa norma, o Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua função de gestão somente será necessário lei nas hipóteses de o ato do Executivo vir a gerar aumento de despesa ou a criação ou extinção de órgão público, evidentemente, de iniciativa desse Poder.

Assim, reitera-se, a matéria de que trata o Projeto de Lei em análise, de iniciativa parlamentar, dispensa sua normatização por lei em sentido estrito, considerada sua natureza administrativa, e justamente por tal razão, a iniciativa do Poder Legislativo, acaba por colidir com o princípio da separação e harmonia entres os Poderes.

6. Por oportuno, convém referir que a Lei Estadual nº 15.603, de 23 de março de 2021, “Reconhece a prática da atividade física e do exercício físico **e as atividades das redes pública e privada de ensino como essenciais** para a população do Rio Grande do Sul nos estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essas finalidades em tempos de crises ocasionadas por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais”, e da qual transcrevemos o art. 2º:



Art. 2º As atividades de ensino da rede pública e da rede privada, destinadas à educação infantil e ao ensino fundamental, bem como ao apoio pedagógico ou a cuidados com crianças e adolescentes, ficam reconhecidas como essenciais, devendo o Poder Executivo, ao estabelecer medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19, observadas as evidências científicas e as análises sobre as informações estratégicas em saúde, definir protocolos de atendimento observado o necessário equilíbrio entre a promoção da saúde pública e o desempenho das atividades educacionais.

Parágrafo único. A previsão de essencialidade estipulada nesta Lei não implica determinação de presença compulsória dos alunos. [...]

Reconhecida a essencialidade dos serviços educacionais em âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o Decreto Estadual nº 55.856/2021, a partir de mudanças no modelo de Distanciamento Controlado e a adoção da bandeira vermelha no Estado, possibilitou a retomada do ensino presencial em todos os níveis e modalidades, desde que observados os protocolos sanitários. Mais recentemente, nos termos do Decreto nº 55.882, de 15 de maio de 2021, que “Institui o Sistema de Avisos, Alertas e Ações para fins de monitoramento, prevenção e enfrentamento à pandemia de COVID-19 no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, reitera a declaração de estado de calamidade pública em todo o território estadual e dá outras providências”, reafirma que a educação é serviço essencial e, **para as escolas estaduais**, proibiu que autoridades estaduais ou municipais fechem, ou ainda, inviabilizem, de qualquer forma, a realização de atividades educacionais presenciais. Vejamos:

Art. 17. As medidas estaduais e municipais para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia de COVID-19 deverão resguardar o exercício e o funcionamento das atividades públicas e privadas essenciais, ficando vedada o seu fechamento total.

[...]

§ 4º Ressalvado o disposto neste Decreto, as autoridades estaduais ou municipais não poderão determinar:

[...]

II - o fechamento total de escolas e demais instituições de ensino, ou ainda inviabilizar, de qualquer modo, a realização de atividades educacionais presenciais, em todos os níveis e



graus, da rede pública estadual de ensino, desde que observado o disposto no Decreto nº 55.465, de 5 de setembro de 2020; (Grifo nosso)

Outrossim, é importante esclarecer que muito embora o art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual nº 55.465/2020 indique que cabe à mantenedora dispor sobre o retorno das atividades presenciais, considerando que a educação é serviço essencial declarado pela Lei Estadual nº 15.603/2021, e tendo em vista o Enunciado PGE/RS nº 4/2021² que orienta os Municípios a suspender as atividades presenciais **somente** quando demonstrada a impossibilidade de ofertar o ensino por questões sanitárias, a recomendação é de que o Município aplique a faculdade de determinar a suspensão das atividades presenciais na rede municipal somente em situações em que – **mediante evidências científicas** – reste demonstrado que a não oferta se deve por questões sanitárias.

Anote-se que, para a educação, pode ser ainda feita analogia ao funcionamento de supermercados e farmácias, ou seja: ainda que haja um crescimento elevado de casos de contaminação no Município, não há como o Prefeito determinar a suspensão das atividades presenciais de todos estes estabelecimentos, visto que se trata de serviço essencial.

Por fim, ressaltamos que todos os educandários situados no território Gaúcho só poderão ofertar atividades presenciais, se obtiverem junto ao COE Municipal ou COE Estadual o Plano de Contingência (nos termos da Portaria Conjunta SES/SEDUC nº 1/2021), conforme já apreciado por esta Consultoria no Boletim Técnico nº 96/2021, o qual encaminhamos em anexo com a presente Informação.

7. Em face dessas considerações, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 96/2021, em decorrência do vício de iniciativa em razão da

² A íntegra do referido Enunciado Interpretativo, está disponível no link a seguir: <https://www.pge-admin.rs.gov.br/upload/arquivos/202105/23213021-enunciado-interpretativo-no-04-2021.pdf>



matéria, eis que de origem parlamentar, o que acaba por ferir o princípio da independência e harmonia entre os poderes, nos moldes do art. 2º da Constituição da República, mas também, e especialmente, porque o conteúdo pelo qual a proposição pretende regular, colide diretamente com as disposições estabelecidas pelo Estado do Rio Grande do Sul conforme já destacado.

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Amanda Zenato Tronco Diedrich
OAB/RS nº 73.111

Documento assinado eletronicamente
Bartolomé Borba
OAB/RS nº 2.392

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 947491402114937923</p>	
--	---	--