



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

## Parecer nº 7/2017

**Assunto:** Análise do PL 108/2016 que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico para outras disciplinas.

**Autor:** Legislativo

**Interessado(s):** Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. INSTITUI COMO MATÉRIA CURRICULAR O ENSINO DO JOGO DE XADREZ NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL. PROJETO-LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO.

## I. Relatório

Trata-se de estudo e parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do PL suprareferido.

Atendidos os requisitos regimentais, situa-se, a proposição, em condições de análise. É o que basta relatar, isto posto, passa-se a fundamentar.

## II. Fundamentação jurídica

O projeto-lei em tela, oriundo do Poder Legislativo, visa instituir, como matéria curricular, o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, com a finalidade de proporcionar suporte pedagógico para outras disciplinas.

A despeito da nobilíssima intenção do vereador em oferecer atividade de lazer sadia e educativa para a juventude, bem como propiciar melhorias no poder de concentração, otimização do aproveitamento dos alunos nas demais



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

---

disciplinas, maior desenvolvimento da memória, atenção, aspecto moral, entre outras benesses, cumpre referir que o presente projeto de texto legal extrapola a competência do legislativo municipal, conforme razões a seguir expostas.

A Constituição da República (CF/88) em seu art. 61, § 1º, II informa serem “*de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.*” (grifei)

Por sua vez, a Constituição Estadual dispõe, em seu art. 60, II, “d”, serem “*de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*” (grifei)

Ademais, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 59, VI, e X, prevê ao Prefeito “*dispor, de forma privativa, sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal,*” bem como a competência para “*planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais.*” (grifei)

O art. 2º da CF/88 privilegia um sistema constitucional de freios e contrapesos (*checks and balances*). Ao dispor que “*São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” o constituinte originário propôs que, além do combate aos Abusos de Poder – inerentes ao Estado centralizado em um único Poder –, houvesse verdadeira independência entre os Poderes Estatais, em que um órgão só poderia exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando restasse expressa previsão constitucional.

Ainda, pelo Princípio da Simetria há real necessidade de os Municípios adotarem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República, principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

Nesse sentido, MENDES e GONET BRANCO explicitam:

*"A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio de simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidos pelo constituinte federal."*

Ocorre que, ao propor a criação de lei dispondo sobre a organização da Administração Pública, bem como sobre Serviço Público de Ensino em âmbito municipal, além de onerar as contas do Poder Executivo, culmina em verdadeira usurpação de competência, indo de encontro, portanto, ao espírito de um Estado Democrático de Direito.

Há, no presente Projeto-Lei, flagrante vício com relação ao sujeito competente – vício nomodinâmico – para dispor sobre a organização administrativa, bem como sobre os serviços públicos municipais, no caso, serviço público de ensino.

Nesse sentido, o eminent doutrinador PEDRO LENZA explica:

*"Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua "forma", ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.<sup>1</sup>*

*Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.<sup>2</sup>*

Não obstante, o mais nobre autor de obras de Direito Administrativo, HELY LOPES MEIRELLES, de maneira singular, ensina:

*"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal*

1 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20<sup>a</sup> ed., editora Saraiva, pág. 293, 2016.  
2 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20<sup>a</sup> ed., editora Saraiva, pág. 668, 2016.



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

---

*não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito.*

*[...] São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos, e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”*

Por derradeiro, cite-se exemplos de casos análogos decididos pelo TJMG e TJRS, respectivamente, in verbis:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAGOA DA PRATA. LEI Nº 2.049/12. INCLUSÃO DO ENSINO DA MÚSICA NA GRADE CURRICULAR DAS ESCOLAS MUNICIPAIS. ALTERAÇÃO DA PROPOSTA PEDAGÓGICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFESA AO 66, INCISO III, ALÍNEAS C E F, ART. 68, INCISO I, E ART. 90, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.  
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE."<sup>3</sup>

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 4480/01, DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES, QUE INSTITUI OLIMPÍADA ESTUDANTIL NO MUNICÍPIO, SOB A ORGANIZAÇÃO E O PATROCÍNIO DO EXECUTIVO MUNICIPAL. DEFEITO FORMAL, VIOLAÇÃO A INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, CRIANDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA (CE, ART-61, I) E DISPONDO SOBRE A ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (CE, ART-60, II, "D", E 82, VII), PRINCÍPIOS AOS QUAIS O MUNICÍPIO DEVE OBEDIÊNCIA (ART-8º, CE).  
AÇÃO PROCEDENTE."<sup>4</sup>

3 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 10000120953575000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça de MG, Relator: Bitencourt Marcondes, Publicado em 23/10/2013.

4 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70004889556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado



# CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL

## III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao aspecto jurídico, entende-se ser, o PL 108/2016, Inconstitucional, por vício formal de iniciativa violando, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes.

Destarte, encaminha-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), nos termos do art. 69, I, do Regimento Interno para análise e deliberação.

É o parecer que submete-se à consideração.

Novo Hamburgo, 02 de Fevereiro de 2017.

Fernanda Vaz Luft  
OAB/RS 50.734  
Procuradora-Geral

Wedner Lacerda  
OAB/RS 95.106  
Procurador

em 18/11/2002.