



PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 54/2021

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

VOTO DO RELATOR

Protocolizado conforme
Portaria nº 18.884/20
Data: 29 / 03 / 2021
Hora: 13:30

RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 54/2021 de autoria do nobre Vereador Nikolas Ferreira, que "**Garante aos estudantes do município de Belo Horizonte o direito ao aprendizado da língua portuguesa de acordo com as normas e orientações legais de ensino, na forma que menciona**".

Nos termos do despacho de recebimento às fls. 17 dos autos da proposição em análise, o Projeto de Lei nº 54/2021 foi distribuído a esta Comissão de Legislação e Justiça, sendo a mesma incumbida de avaliar a **constitucionalidade, legalidade e regimentalidade** do referido projeto, nos moldes do art. 52, I, "a", do Regimento Interno.

Fui designado relator para exame da matéria e nessa condição, emito o presente voto, tudo em conformidade com o artigo 85 e demais dispositivos afins do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

1) FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei nº 54/2021 alvo deste parecer, proíbe a denominada "língua neutra" na grade curricular e no material didático de instituições de ensino públicas ou privadas da Educação Básica e do Ensino Superior, assim como em editais de concursos públicos de modo a garantir aos estudantes do município de Belo Horizonte o direito ao aprendizado da língua portuguesa de acordo com as normas e orientações legais de ensino.



Em suma, o Autor do PL justifica sua iniciativa sob a seguinte argumentação:

"O direito a uma educação de qualidade é um dever do Estado, disposto no texto da Constituição Federal e irradiado por todo o ordenamento jurídico pátrio, conforme artigo 205 da CF/88. Na referida norma constitucional, inclusive, é previsto que a Educação deve qualificar o indivíduo para "(...) seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.", de maneira que qualquer medida que atente ao direito do cidadão belo-horizontino, sobretudo, dos estudantes, em obter uma educação que o qualifique para os desafios profissionais deve ser rechaçado, sob pena de prejudicar, frontalmente, o desenvolvimento social da população brasileira, como um todo.

Não raras são as vezes em que essa lógica de ensino é subvertida, criando-se uma linguagem completamente errônea e descabida para a formação do aluno, e, além disso, a chamada "linguagem neutra" atende a uma pauta ideológica específica que tenta segregar ainda mais as pessoas. Logo, tal linguagem em absolutamente nada contribui para o desenvolvimento estudantil do aluno."

Sem adentrar no mérito das questões que envolvem a análise das demais comissões desta casa, vamos nos ater a análise que é própria desta Comissão de Legislação e Justiça, isto é, os aspectos *constitucional, legal e regimental*.

1.1) Da Constitucionalidade

Passaremos agora a análise da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 54/2021.

Também conhecido por *controle de constitucionalidade preventivo*, esse momento é a oportunidade do Poder Legislativo Municipal, de avaliar a



conformidade dos Projetos de Lei nascidos nessa casa, bem como daqueles oriundos do Poder Executivo, com os princípios e preceitos das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, visando atuar de maneira preventiva no sentido de se evitar que Projetos de Lei inconstitucionais se tornem Lei.

A chamada **Inconstitucionalidade por ação** (cuja presença será avaliada nesta oportunidade) ocorre com a produção de atos legislativos que contrariem normas ou princípios da Constituição, uma vez que deve haver uma **compatibilidade vertical** das normas da ordem jurídica de um país, no sentido que as normas de grau inferior (no caso, as Leis Municipais) somente terão validade se forem compatíveis com a de norma superior, a Constituição (Federal e Estadual).

A incompatibilidade das Leis Municipais (*normas inferiores*) com a Constituição (*norma superior*), pode se dar sob dois aspectos, **formal e material**.

Sob o **aspecto formal**, as normas são criadas por autoridades incompetentes (**vício de iniciativa**) ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos para sua criação pela Constituição. Sob o **aspecto material**, o conteúdo das Leis contraria preceito ou princípio da Constituição.

Passo agora à análise dos quesitos de constitucionalidade do PL 54/2021.

1.1.a) Considerações Iniciais

Temos que a matéria do presente Projeto **encontra respaldo** na **Constituição Federal**, mais precisamente em seu art. 30, que autoriza o Município a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual:



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
<i>Handwritten signature</i>	23

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Perante a **Constituição do Estado de Minas Gerais**, temos que a matéria aqui tratada **encontra fundamento** nos arts. 165, §§ 1º e 2º; 166, I; art. 169 e art. 171, II, "c":

Art. 165 – Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 1º – O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição.

§ 2º – Ao Município incumbe gerir interesses da população situada em área contínua do território do Estado, de extensão variável, delimitada em lei.

Art. 166 – O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

I – gerir interesses locais, como fator essencial de desenvolvimento da comunidade;

Art. 169 – O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Art. 171 – Ao Município compete legislar:

II – sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

c) educação, cultura, ensino e desporto;



Entretanto, existem questões que devem ser tratadas de maneira mais minuciosa, sendo as mesmas destacadas a seguir.

1.1.b) Do Princípio da Separação dos Poderes

No art. 2º da nossa Carta Magna está consagrado o princípio da separação dos poderes:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (grifo nosso)

Este princípio tem como pilares a independência e a harmonia, no sentido de que cada Poder tem a sua esfera de atuação preponderante, sem que possa ingressar na esfera de atuação preponderante de outro Poder.

Dessa forma, não é admissível que um Poder ingresse na área de atuação do outro Poder, que invada as competências que lhes foram atribuídas.

Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva ou privativa delimitada expressamente na Constituição Federal.

Dito isto, encontramos os seguintes dispositivos no PL 54/2021:

Art. 2º O disposto no artigo anterior aplica-se a toda a Educação Básica no Município de Belo Horizonte, nos termos da Lei Federal nº 9.394/96, assim como ao Ensino Superior e aos Concursos Públicos para acesso aos cargos e funções públicas do município. (grifo nosso)

Art. 5º As Secretarias responsáveis pelo ensino básico e superior do município, deverão empreender todos os meios necessários



para valorização da língua portuguesa culta em suas políticas educacionais, fomentando iniciativas de defesa aos estudantes na aplicação de qualquer aprendizado destoante das normas e orientações legais de ensino. (grifo nosso)

Contudo, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH), afirma que tal matéria é de iniciativa privativa do Prefeito:

Art. 68 - São matéria de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

II - do Prefeito:

- a) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;
- d) a criação, organização e definição de atribuições de órgãos e entidades da administração pública, exceto as da Defensoria do Povo; (grifo nosso)

Assim, lei que disponha sobre provimento de cargos de servidores públicos municipais e/ou de empregos públicos e sobre atribuições de órgãos e entidades da administração pública são de iniciativa privativa do Prefeito.

Temos que o dispositivo da LOMBH citado acima está em consonância com a alínea "a", do inciso II, do § 1º, do art. 61 da Constituição Federal, o que acaba por reafirmar que os citados arts. representam ingerência indevida do Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-



Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifo nosso)

Desta forma, os mencionados artigos do Projeto de Lei 54/2021 acabam por afrontar o princípio da repartição dos poderes firmado na Federação Brasileira, conforme preconizado no citado art. 2º da Constituição Federal c/c com o art. 6º da Lei Orgânica do Município:

Art. 6º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro.

Ao Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Conforme lição do saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa,



convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.

(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15ªed. São Paulo, Malheiros, 2006)

Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como dispor sobre a sua organização e seu funcionamento. Em essência, a separação ou divisão de poderes:

"(...) consiste em confiar cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (...). A divisão de Poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função (...); (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação".

(SILVA, José Afonso. Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, 2ª ed.)

Isto posto, entendemos que os art. 2º e 5º do Projeto em análise acabam por incorrer em inconstitucionalidade ao confrontar o princípio da separação



dos poderes insculpido nos já referidos diplomas legais. Entretanto, com o intuito de sanar os vícios verificados aqui, apresentamos ao final deste parecer uma emenda para suprimir os referidos artigos considerados Inconstitucionais.

Desta forma, opino pela constitucionalidade do Projeto de Lei 54/2021, condicionada a exclusão dos arts. 2º e 5º através das emendas anexas ao parecer.

1.2) Da Legalidade

Aqui, a legalidade (*stricto sensu*) pressupõe a redução e concordância de qualquer regra com as Leis, legitimando os atos da administração pública.

Os atos legislativos devem estar em acordo com as leis vigentes, ser adequados as mesmas, devem ser congruentes ao arcabouço legal nos níveis federal, estadual (Minas Gerais) e municipal.

Feitas essas considerações, cumpre dizer que o Projeto de Lei nº 54/2021 atenta contra a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH), o que nos faz remeter novamente ao seu art. 88, II, "a" e "d":

Art. 88 - São matéria de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

II - do Prefeito:

- a) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;
- d) a criação, organização e definição de atribuições de órgãos e entidades da administração pública, exceto as da Defensoria do Povo; (grifo nosso)



Sobre essa questão, fazemos remissão ao abordado no tópico anterior, apenas ressaltando que o Projeto dispõe sobre provimento de cargos de servidores públicos municipais e/ou de empregos públicos e cria obrigação aos órgãos pertencentes à estrutura administrativa do Município, o que por conseguinte invade a esfera da atividade típica da administração pública, configurando mácula a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, atentando contra a Lei Orgânica.

Assim, semelhantemente no tocante à inconstitucionalidade, temos que os arts. 2º e 5º também são **ilegais**.

Ainda sob o enfoque da análise da legalidade, temos a Lei federal nº 9.394/1996 que "*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*" e traz em seu bojo os seguintes artigos:

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, **em regime de colaboração**, os respectivos sistemas de ensino:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

III - **baixar normas complementares para o seu sistema de ensino**;

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;



III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

Tendo em vista tais dispositivos, destacamos que o art. 2º do Projeto inclui o Ensino Superior como destinatário da norma:

Art. 2º O disposto no artigo anterior aplica-se a toda a Educação Básica no Município de Belo Horizonte, nos termos da Lei Federal nº 9.394/96, assim como ao Ensino Superior e aos Concursos Públicos para acesso aos cargos e funções públicas do município.

Tal dispositivo coloca o ensino superior dentro do alcance do comando normativo que garante aos estudantes do Município de Belo Horizonte, o direito ao aprendizado da língua portuguesa de acordo com o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (Volp) e da gramática elaborada nos termos da reforma ortográfica ratificada pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Entretanto, conforme disposto na legislação federal, o ensino superior é de responsabilidade dos Estados, não cabendo aos Municípios legislar sobre o mesmo. Assim, temos que o art. 2º do Projeto 54/2021 é ilegal também por essa razão.

Temos ainda que outro aspecto que deve ser considerado na análise da legalidade. A lei também deve apresentar *caráter inovador*, ou seja, trazer novidade ao mundo jurídico, isto é, ser autorizada a criar regra nova de direito e a



estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos, sendo esse elemento essencial para definição de lei em seu sentido material:

"Se, por um lado, somente a lei pode inovar o ordenamento jurídico, por outro, ela só deve ser produzida se efetivamente se destinar a tal mister. Assim, uma norma que não inove o ordenamento jurídico, isto é, que não possua o atributo da novidade, será injurídica. Um exemplo é um projeto de lei que veicule comando idêntico a outro já previsto em uma lei. Tendo em vista já existir regra positiva sobre o assunto, a edição de nova norma jurídica é desnecessária, por não inovar o ordenamento."

(OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva; Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas)

Não se verifica no ordenamento jurídico municipal, legislação que trate da matéria abordada pelo presente Projeto, **fato que confere ao mesmo o atributo da novidade.**

Concluída a análise sobre a legalidade do Projeto e com o intuito de sanar os vícios apontados, apresentamos ao final deste parecer uma emenda para suprimir os referidos artigos considerados ilegais.

Desta forma, assevero pela **legalidade** do Projeto de Lei 54/2021, **sendo esta sujeita a supressão dos arts. 2º e 5º através das emendas anexas ao parecer.**

1.3) Da Regimentalidade

Ultrapassadas as questões anteriores, o Projeto de Lei nº 37/2021 está instruído corretamente e de acordo com o Regimento Interno, haja vista os preceitos insculpidos nos arts. 99, 106 e 107 do referido diploma legal desta Casa Legislativa.



Por não apresentar quaisquer impedimentos regimentais que impeçam o seu normal transcurso no processo legislativo municipal, o PL 54/2021 é **regimental**.

2) CONCLUSÃO

Diante do exposto, meu parecer e voto são **pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 54/2021, com apresentação de emendas.**

Belo Horizonte, 24 de março de 2021.


Vereador Jorge Santos
Relator

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	<u>Comissão</u>
Em	<u>06/04/21</u>
Presidência da reunião	



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG <i>24</i>	FL. 33
---------------------	-----------

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

EMENDA SUPRESSIVA
Nº _____

AO PROJETO DE LEI Nº 54/2021

Suprima-se o art. 2º do Projeto de Lei 54/2021.

Belo Horizonte, 25 de março de 2021.


Vereador Jorge Santos
Relator

Proposição originária de decisão da comissão relativa ao(a) <u>Projeto de lei</u> nº <u>54/2021</u>
--



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG <i>AS</i>	FL. 34
---------------------	-----------

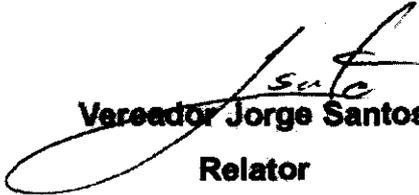
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

EMENDA SUPRESSIVA
Nº _____

AO PROJETO DE LEI Nº 54/2021

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei 54/2021.

Belo Horizonte, 25 de março de 2021.


Vereador Jorge Santos
Relator

Proposição originária de decisão da comissão relativa ao(a) <u>Projeto de lei</u> nº <u>54/2021</u>
--

AVULSOS DISTRIBUÍDOS EM <u>07/04/21</u> <u>248-487</u> Reservado para distribuição

