MENSAGEM DE VETO Nº 006/2018

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal

Trata-se de Projeto de Lei nº 004/2018, advindo do Legislativo Municipal, de autoria do n. vereador Wanderley de Moraes Faria, assim ementado: *"Autoriza o Poder Executivo a dar treinamento em primeiros socorros aos professores e funcionários da Rede Municipal de Ensino de Guaçuí-ES."*

A priori, importa ressaltar que a iniciativa do Ilustre Vereador é louvável, mas, tal Projeto de Lei, aprovado pelo Legislativo Municipal, merece ser vetado, conforme será demonstrado abaixo.

A Constituição Federal, em seu artigo 211, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, devendo os Municípios atuarem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§2°) e os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio (§3°), observando-se a regra constitucional de repartição de competência, qual seja, a prevalência de legislação nacional sobre a regional, e desta sobre a local.

A proposição em preço cria atribuições a órgão do Poder Executivo ao obrigar a adoção de treinamento aos profissionais das escolas para prevenção de acidentes e atendimento em primeiros socorros. Nos termos do artigo 61, §1°, "a", da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Poder Executivo as leis que criem funções públicas ou tratem da organização da Administração Pública. É, portanto, inconstitucional o projeto de lei de iniciativa de membro do Poder Legislativo, que crie atribuições para órgãos do Poder Executivo.

Dentro do contexto apresentado também, temos que a propositura em tela concede uma espécie de autorização, o que não cabe ao Poder Legislativo, no caso, sob pena de violação ao postulado constitucional da Separação dos Poderes (art. 2° da Constituição Federal). Ao mencionar as leis autorizativas, a própria Constituição Federal, bem como, a Lei Orgânica deste Município (art. 14, inciso XV), elencam os casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo. Obviamente, em se tratando deste tipo de Lei, a iniciativa do projeto deve partir, obrigatoriamente, do Executivo.

Já por este ângulo, é de todo descabida a propositura em tela, pois não há necessidade de previsão legal para que os órgãos da Administração Pública implementem, se assim o desejarem, o treinamento em primeiros socorros aos professores e funcionários da rede municipal de ensino.

Identificador: 370035000500500 Conferência em http://www3.cmguacui.es.gov.br/spl/spl/autenticidade.

Constata-se, por conseguinte, que o Projeto de Lei em tela possui vício de iniciativa, caracterizador de inconstitucionalidade formal, o que justifica o posicionamento aqui manifestado, até porque, *"O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer conseqüência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte."*[1] Nesse sentido:

> **"ADIN. GUAPORÉ. LEI Nº 20/07 QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA PATRULHA AMBIENTAL MIRIM NO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA, COM INICIATIVA NA CÂMARA DOS VEREADORES, QUE CRIA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO E DETERMINA PRAZOS AO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, INTERFERINDO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. OFENSA AOS ARTS. 8º, 10, 60, II D E 82, II E VII DA CARTA ESTADUAL."**[2]

> "Ementa: CONSTITUCIONAL - ADIN - LEI Nº 2.111 DE 28/06/2001 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA - AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO - ALUNOS CARENTES DE ENSINOS MÉDIO PROFISSIONALIZANTE E SUPERIOR - INFRINGÊNCIA DE À CARTA ESTADUAL (ARTS. 63, III, 173, E 154, I E II) - **LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE MANTIDA – ATIVIDADE LEGISLATIVA QUE INVADE A ESFERA TÍPICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATOS QUE INDEPENDEM DE QUALQUER OUTORGA LEGISLATIVA - VÍCIOS DE INICIATIVA (FORMAIS) POR OFENSA À COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO MATERIAL** - CARTA ESTADUAL (173 e 174) - PRIORIDADE PARA O ENSINO PÚBLICO FUNDAMENTAL E PRÉ-ESCOLAR - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1 - Lei Municipal nº 2.111 de 28/06/2001, de Conceição da Barra/ES, que autoriza o Poder Executivo a conceder bolsas de estudo a alunos carentes que fazem curso técnico profissionalizante no segundo grau ou curso superior. 2. **ADIN em que se impugna o diploma legal em referência por ofensa aos arts. 63, III(IV),**

[1] STF - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI-MC 2364 AL.
[2] Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023542715, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 30/06/2008.

Identificador: 3700350039003A005000 Conferência em http://www3.cmguacui.es.gov.br/spl/spl/autenticidade.

173, e 154, I e II da Constituição Estadual, dispositivos que tratam, respectivamente, da competência legislava privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização e as atribuições da Administrativa, da atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e pré-escolar e da necessidade de prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Procedência. 3 - **Segundo precedentes do STF, o fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz quando invade a esfera a administrativa alcançando atos ligados à atividade tipica da Administração Pública.** 4. **Vício formal que decorre da violação da iniciativa privativa para tratar da matéria referente à organização e atribuições do Poder Executivo e porque sua regulamentação admite o tratamento mediante a expedição de simples decretos**, além de implementar programas sem estabelecer recursos para..." [3]

"Ementa: de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuálas. **Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário**" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydnei Sanches, j. 21/08/2002). **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.**" [4]

Ocorre, também que as escolas municipais da rede de ensino público, são unidades administrativas integrantes da Secretaria Municipal de Educação, subordinadas ao Poder Executivo e submetidas às normas internas emanadas das autoridades competentes. A prevenção dos acidentes e o cuidado dos alunos acidentados nas escolas é assunto relacionado à gestão interna dos estabelecimentos de ensino, não podendo o Poder Legislativo, por meio de lei, imiscuir-se no assunto, por se encartar em matéria sujeita à Reserva da Administração, que decorre do art. 84 II, da CRFB, aplicável aos Municípios por simetria (art. 29, caput, da CRFB).

O Princípio Constitucional da Reserva de Administração "... *visa a limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Dessa forma, este postulado impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Em última análise, portanto, o*

[3] TJ-ES - Direta de Inconstitucionalidade ADI 00012070720018080000, Data de publicação: 30/10/2007.
[4] TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 21446375420168260000 SP 2144637-54.2016.8.26.0000 (TJ-SP), Data de publicação: 15/12/2016.

Praça João Accioly, 01 - CEP 29560-000 - Tel (28) 3553-4950 - Guaçuí-ES
Identificador: 370033003900380050003A Conferência em http://www3.cmguacui.es.gov.br/spl/spl/autenticidade.

princípio da reserva de administração privilegia a separação dos poderes, corolário do Estado Federativo"[5]. A respeito, se faz pertinente a citação de trecho de v. Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

> **"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) 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".**[6]

Consubstanciada nessa premissa, cabe dizer que a criação/regulamentação de obrigações de fazer ou não fazer pela direção das escolas, corpo docente ou discente, é competência administrativa exclusiva do Executivo, estando submetida apenas ao juízo discricionário de oportunidade e conveniência desse Poder, por meio da Secretaria de Educação e das direções das escolas que devem se pautar na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

Além do que já foi exposto, a propositura sob exame cria atribuições para servidores e regras de funcionamento para estabelecimentos públicos sob a gestão do Poder Executivo Municipal. E compete ao Executivo a capacitação dos seus servidores, bem como a escolha dos programas que irá disponibilizar aos seus agentes, com vistas a consecução do Principio da Eficiência.

Por tudo que precede, por representar interferência injustificada do Legislativo nas atribuições do Poder Executivo, no que se refere aos assuntos internos na gestão das escolas, que constituem unidades administrativas integrantes da estrutura do Poder Executivo.

Assim, destaca-se, por oportuno, que, pretendendo o próprio Executivo Municipal implementar essas ações, sequer necessita de submeter ao crivo do Legislativo via processo legislativo para tanto.

Sendo assim, decido pelo **VETO INTEGRAL** ao respectivo Projeto de Lei, conforme § 1º, do art. 39, da Lei Orgânica Municipal.

Guaçuí-ES, 17 de outubro de 2018.

Vera Lúcia Costa

[5] www.espacojuridico.com/pfn-agu/?p=83.
[6] STF-Tribunal Pleno. ADI-MC 2.364/AL. Dj de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. Celso de Mello.

Identificador: 370035003900350030003A005000 Conferência em http://www3.cmguacui.es.gov.br/spl/spl/autenticidade.