

P A R E C E R

Nº 1868/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Violência contra profissionais da educação. Programa de Governo. Reserva da Administração. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consultente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece medidas e procedimentos para os casos de violência contra profissionais da educação ocorridos nas unidades educacionais da rede pública do Município.

RESPOSTA:

A conscientização de crianças e adolescentes pela via do sistema de educação formal mostra-se, sem dúvida, meio efetivo de prevenção e combate dos determinantes da violência. Além disso, a educação é dever do Estado e direito dos cidadãos. Os princípios constitucionais a respeito, são objeto do artigo 205 e seguintes da Constituição, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211). Dispõe ainda a CF/88, em seu art. 22, XXIV, ser competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação.

Sem embargo, cumpre deixar consignado que o combate e a prevenção à violência contra profissionais da educação na rede municipal de ensino, tal qual o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos municípios e a promoção do bem-estar animal, caracteriza-se como política pública, reservada ao Poder Executivo, que sequer necessita de lei para implementar suas ações e estratégias.

Nesse sentido, esbarra o projeto em limitações de ordem formal,

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

uma vez que é reservada ao Prefeito a iniciativa de lei que verse sobre a organização e funcionamento dos órgãos do Executivo, como se extrai do comando constitucional constante da alínea "e" do inciso II, do § 1º do art. 61. Destarte, o Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) é cerne do Estado Democrático de Direito, servindo de ponto de partida para estruturar os órgãos estatais, titulares de atribuições típicas, não se admitindo qualquer tipo de sobreposição.

O Executivo, em consonância com os princípios da legalidade, legitimidade e democracia participativa, gerencia a máquina estatal (art. 84, II da CF/88), promovendo ações voltadas para o desenvolvimento e melhoria da sociedade. Assim, incumbe ao chefe desse poder, no exercício de sua atribuição típica de gerenciar o aparelho estatal, criar e desenvolver programas de governo, quaisquer que sejam, de forma exclusiva, sem a oitiva do Parlamento.

Portanto, o Legislativo não está autorizado a instituir programa de governo, sob pena de invadir seara de atuação típica do Executivo, ferindo, assim, o princípio da separação de funções, conforme entendimento do IBAM no Enunciado 02/2004 citado abaixo:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do legislativo que: 1) crie programas de governo; e 2) institua atribuições ao executivo e a órgãos a ele subordinados".

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos

limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Com esseque nas considerações exaradas, em que pese a relevância do tema, a implementação de política pública neste sentido compete ao Chefe do Executivo municipal, o qual sequer necessita da edição de lei para implementá-la.

Da leitura da propositura, constatamos diversas imposições a órgão do Poder Executivo, e em sendo a iniciativa parlamentar, não poderá o projeto de lei implicar em imposição de ônus ou custos a outro Poder, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal.

Como reiteradamente esclarecido por este Instituto, a criação de campanhas voltadas para prática de conscientização e orientação, assim como as voltadas para ações sociais, consubstanciam atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos do Legislativo.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei apresentado, não reunindo o mesmo, condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 02 de julho de 2019.