



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0074.8/2018

"Cria o 'Programa Pratas da Casa', de estímulo à divulgação de experiências exitosas de egressos do ensino médio e técnico-profissionalizante no estado de Santa Catarina."

Autor: Deputado Rodrigo Minotto

Relator: Deputado Ivan Naatz

I - RELATÓRIO

Trata-se de proposição legislativa tendente a instituir o "Programa Pratas da Casa" nas escolas da rede estadual de ensino, destinado a divulgar, na comunidade escolar, as experiências exitosas de ex-alunos.

O Autor (à fl. 04 dos autos) explana a sua convicção de que as ações previstas no Programa possuem o potencial de combater a evasão escolar e de concorrer para o êxito acadêmico e profissional do jovem.

A proposição tramita nesta Casa desde 27 de março de 2018, tendo sido diligenciada, arquivada e posteriormente desarquivada, tudo na forma regimental.

Da diligência à Secretaria de Estado da Educação (às fls. 12/16), obteve-se recomendação contrária à aprovação do Projeto de Lei, em face de interferir na dinâmica escolar ao prever atividades extras, bem como em razão das implicações orçamentárias e financeiras decorrentes da proposição.

É o relatório.

II – VOTO

Restringindo-me às competências regimentalmente reservadas a este Colegiado fracionário, passo a verificar a admissibilidade da proposição, inicialmente, quanto ao aspecto constitucional.



Preliminarmente, observo que educação é tema elencado entre aqueles em que a competência é concorrente entre os Estados e a União, consoante o inciso IX do art. 24 da Constituição Federal¹.

Somado à abordagem preliminar, verifico que o assunto não está relacionado dentre os reservados à iniciativa de lei privativa do Governador do Estado, a teor do disposto no § 2º do art. 50 da Constituição Estadual. Assim, fica evidenciada a constitucionalidade formal da proposta.

De outro norte, no que se refere à constitucionalidade material, no meu entendimento, a proposta de lei atenta contra a ordem constitucional vigente, especificamente, o art. 123, I e II, da Constituição Estadual, que respectivamente vedam o início de programa ou projeto não incluso na Lei Orçamentária Anual, e o início de investimento/despesa sem prévia inclusão no Plano Plurianual.

Verificada a Lei Orçamentária² em vigor, inexistente programa que possa abarcar as ações idealizadas pelo Autor. Portanto, a proposta, notadamente, exige a criação de novo programa para abrigar tais ações.

De outro norte, não podemos deixar de verificar a eventual similitude material entre a lei perseguida pelo Autor e a Lei do Município do Rio de Janeiro³, que prevê a instalação de câmeras de vigilância nas escolas municipais, objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal (com repercussão geral) no sentido de que a Lei municipal carioca não é inconstitucional.

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

² Lei nº 17.698, de 16 de janeiro de 2019, que “Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019”.

³ Lei 5.616/2013



Passo a discorrer sobre tal Lei municipal e a sua trajetória nos Tribunais.

Arguida a inconstitucionalidade por vício de iniciativa, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente, em face de a matéria ser atinente à organização e ao funcionamento da rede municipal de ensino, cuja competência, lá se argumentava, seria atribuição privativa do prefeito municipal da Capital carioca.

Interposto Recurso Extraordinário com agravo, o Supremo Tribunal Federal conheceu do agravo para dar provimento ao Recurso Extraordinário, além de reconhecer a repercussão geral da matéria.

Assim sendo, foi reformado o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, pela inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

Tal decisão, de acordo com o voto do Ministro Gilmar Mendes, se deu nas seguintes bases:

[...]

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

[...]

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de



iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

[...]

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Da leitura do voto do Ministro, ressalto que o dispositivo constitucional discutido foi o art. 61, § 1º, inciso II, da Carta federal, que trata da reserva de iniciativa prevista ao Presidente da República, nas hipóteses elencadas.

No caso da proposição ora em análise, conforme demonstrei, não está caracterizada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na mesma esteira da decisão do Supremo. **Todavia, em momento algum a ADI interposta contra a mencionada lei municipal do Rio de Janeiro enfrentou o disposto no art. 167, I, da Constituição Federal**, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. E é exatamente por iniciar programa não previsto nas legislações orçamentárias vigentes (PPA e LOA) que, no meu entendimento, o Projeto de Lei (cujo relato está sob minha responsabilidade) colide com o texto constitucional.

Ademais, mesmo que o meu entendimento fosse outro no que atina à verificação da constitucionalidade desta proposição, a mesma não passaria pelo crivo da verificação da legalidade, uma vez que, ao aumentar a despesa pública, teria que ter seu processo de formação instruído nos moldes dos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴.

⁴Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que **não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.** (grifei)



Há que se observar, também, que a proposta prevê ação continuada e de difícil execução, qual seja, a de a escola acompanhar a trajetória dos ex-alunos do ensino médio com o intuito de identificar os potenciais candidatos a expor sua experiência exitosa.

Em que pese os bons propósitos do Autor, a proposição não reúne condições de ser admitida, uma vez que colide com o texto constitucional, notadamente o art. 167, I, da Constituição Federal, espelhado (por simetria) no art. 123, I, da Constituição Estadual.

Ante o exposto, no âmbito desta CCJ voto, nos termos dos arts. 144, I, 145 e 210, II, todos do Regimento Interno, pela **INADMISSIBILIDADE** da continuidade de tramitação do Projeto de Lei nº 0074.8/2018.

Sala das Comissões,

Deputado Ivan Naatz
Relator