



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 69/2017

Assunto: Análise do PL 46/2017 que dispõe sobre a formação de Agentes de Primeiros Socorros nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e de Educação Infantil do Município e dá outras providências.

Autor: Vereador Fernando Lourenço

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A FORMAÇÃO DE AGENTES DE PRIMEIROS SOCORROS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. PROJETO-LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUMENTO DE DESPESA SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

I. Relatório

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

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

II. Fundamentação jurídica

O Projeto-Lei em tela, oriundo do Poder Legislativo, visa dispor sobre a formação de Agentes de Primeiros Socorros nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e de Educação Infantil do Município.

A despeito da célebre intenção do vereador objetivando que as Escolas Municipais formem dentre seu quadro de servidores os Agentes de Primeiros Socorros, visando ao atendimento emergencial às crianças frequentadoras dos educandários, o texto legal extrapola a competência do legislativo municipal, conforme



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

as razões a seguir aduzidas.

A Constituição da República (CF/88) em seu art. 61, § 1º, II, “b)”, 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.*” (grifou-se)

Por sua vez, a Constituição Estadual dispõe, em seu art. 60, II, “d” e art. 82, II e VII, respectivamente, serem “*de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e **atribuições das Secretarias e órgãos** da administração pública*”, bem como ser competência do Governador do Estado “*exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior da administração estadual***” e “*dispor sobre a **organização e o funcionamento da administração estadual***”.(grifou-se)

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***”. (grifou-se)

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 Estados, Distrito Federal e Municípios adotarem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

organização existentes na Constituição Estadual, bem como na Constituição da República, especialmente àquelas relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Corroborando, 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.”¹

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis.”²

Constata-se que a proposição em análise atribui diretamente funções ao Executivo, na medida em que dispõe sobre serviços que são competência daquele Poder, interferindo; pois, diretamente na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais.

O ensino público municipal é atribuição típica do Executivo, executado através de órgão incumbido de tal atividade na estrutura administrativa, no caso, a Secretaria Municipal de Educação.

Há, nesse diapasão, vício com relação ao sujeito competente – vício nomodinâmico – para dispor sobre a organização administrativa e sobre serviços públicos municipais.

Com relação ao Vício Material, o projeto normativo oriundo do parlamento contempla aumento de despesa por parte do Poder Executivo que, conforme melhor doutrina, não cabe ao Legislativo Projeto-Lei que *crie ou aumente*

1 – Curso de Direito Constitucional – Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco – 7ª Ed. - Editora Saraiva – pág. 874, 2012, São Paulo.

2 – Curso de Direito Constitucional – Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco – 7ª Ed. - Editora Saraiva – pág. 886, 2012, São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

*despesa, ou reduza receita municipal*³, uma vez que implica aumento de despesa sem a devida previsão orçamentária, defeso constitucionalmente, consoante arts. 149, III, e 154, I, da Constituição Estadual.

Sobre tal disciplina, o eminente 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.”*⁴

*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.”*⁵

Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à matéria, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material.

*[...]A inconstitucionalidade material é também conhecida como nomoestática.”*⁶

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 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

3 – *Direito Municipal Brasileiro*, Editora Malheiros Editores, 15ª ed., p. 732-733.

4 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 293, 2016.

5 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 668, 2016.

6 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 296, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”

Por fim, cumpre trazer a baila diversos julgados que, *mutatis mutandis*, tornam-se aplicáveis ao caso em tela, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 2.782, DE 02 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE ARROIO GRANDE, AUTORIZANDO O PODER EXECUTIVO A REALIZAR DIAGNÓSTICO OFTALMOLÓGICO NOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. MATÉRIA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA E QUE IMPLICA AUMENTO DE DESPESAS, DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.⁷(grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. IMPLANTAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE APLICAÇÃO DE TESTE DE ACUIDADE VISUAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.⁸

ADIN. Itaquil. Lei nº 2725/02, que tornou OBRIGATORIA A INCLUSÃO DE noções elementares SOBRE PRIMEIROS SOCORROS nos currículos das SERIES DO ENSINO FUNDAMENTAL das escolas municipais. Vício formal. Diploma iniciado e gestado no Legislativo. Aumento de despesas para o Executivo com o cumprimento das medidas complementares, a par de interferência na administração municipal. Organização e funcionamento da administração municipal. Iniciativa do Executivo. Precedente jurisprudencial. Ferimento aos arts. 8, 10, 60, II, *caput* e *§1º* e 82, VII da Carta Estadual. Ação procedente.⁹(grifou-se)

7 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062084025, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em 14/09/2015.

8 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062073259, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 15/06/2015.

9 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70006855712, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 03/11/2003.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

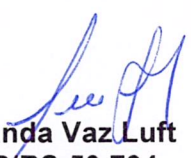
III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao aspecto jurídico, entende-se ser, o PL 46/2017, Inconstitucional, por vício formal subjetivo, eis que matéria eminentemente administrativa, bem como vício substancial por prever aumento de despesa ao Poder Executivo sem devida previsão orçamentária.

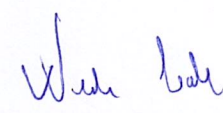
Destarte, encaminha-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), nos termos do art. 69, I, do Regimento Interno para análise e deliberação.

É o expedito parecer, cujo teor submete-se à devida apreciação.

Novo Hamburgo, 16 de Maio de 2017.



Fernanda Vaz Luft
OAB/RS 50.734
Procuradora-Geral



Wedner Lacerda
OAB/RS 95.106
Procurador