CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

PARECER JURÍDICO Nº /2018

PROJETO DE LEI Nº 57/2018

1. Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do nobre Vereador José Luís Ribeiro de Almeida, que "INSTITUI A LEI LUCAS BEGALLI ZAMORA QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE CURSO DE PRIMEIROS SOCORROS NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PARTICULARES DE ENSINO BÁSICO EM TODO O MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

2. A justificativa apresentada traz o relato de uma mãe que perdera seu único filho, Lucas Begalli Zamora, em decorrência de asfixia mecânica. Narra que o mesmo fora com o colégio em que estudava a um passeio, sendo servido na hora do lanche, cachorro quente. Na ocasião, Lucas engasgou-se com um pedaço de salsicha e não obteve os primeiros socorros.

3. Desta feita, apresenta o nobre Edil o Projeto de Lei em comento, aduzindo que o problema poderia ser facilmente evitado caso a vítima recebesse, em tempo hábil, o atendimento adequado que as técnicas mais simples dos primeiros-socorros possibilitam.

4. Assim, acredita que ofertar aos professores e funcionários das escolas um Curso de Primeiros Socorros, poderá salvar muitas vidas nas escolas e em outras localidades.

5. Analisando minuciosamente o presente Projeto, denotamos que o mesmo, com a devida vênia, apresenta vício formal de iniciativa capaz de sujeita-lo à inconstitucionalidade, na medida em que estabelece deveres/obrigações a serem cumpridas pelo Município, revelando descabida ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo, afrontando, portanto, o Princípio da Separação dos Poderes.

6. Isso porque, ao instituir a Lei "LUCAS BEGALLI ZAMORA", criando um "Programa de Cursos de Primeiros Socorros", em todas as escolas públicas e particulares, de ensino básico do Município de Porto Feliz, evidente está o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o já noticiado Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes.

7. Trata-se de matéria de cunho estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, porquanto constitui atividade relacionada à gestão municipal. Tal previsão legal disciplinou questão relativa à implantação de política pública, retirando eventual opção do Administrador na sua realização, o que adentra o campo da iniciativa reservada ao Chefe do Executivo.

8. A propositura em comento acaba por criar novas atribuições para órgãos e servidores do Município, inclusive com a extensão da carga horária de alunos e funcionários, ou seja, envolve ato de governo, privativo do Prefeito, razão pela qual não poderia decorrer de iniciativa parlamentar, por implicar em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, conforme alhures mencionado.

9. Como é sabido, as escolas municipais da rede pública de ensino são unidades administrativas integrantes da Secretaria Municipal de Educação, subordinadas ao Poder Executivo e submetidas às normas internas emanadas das autoridades competentes.

10. 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 Legislativo, por meio de Lei, imiscuir-se no assunto, por se encartar em matéria sujeita à chamada *Reserva da Administração*, que decorre do art. 84, II, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal).

11. Assim, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de Lei que disponha sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Pública (CF, art. 61, § 1º, II, "e").

12. É importante, ainda, ressaltar que o E. Supremo Tribunal Federal tem sufragado o entendimento no sentido de que fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da Administração Pública, afrontando diretamente a regra contida no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, que no âmbito estadual encontra correspondência no art. 24, § 2º, item 2, da Carta Paulista, e art. 40, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz.

13. A respeito do assunto, segue o precedente da Suprema Corte:

> *"Ação Direta de Inconstitucionalidade. (...)*
> *6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo Princípio da Simetria de que cabe ao governador do Estado a iniciativa de Lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública.*
> *7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação do Chefe do Poder Executivo.*
> *8. Ação direta julgada procedente" (ADI nº 821/RS, Relator Ministro Gilmar Mendes).*

14. Em relação aos estabelecimentos de ensino particular, o entendimento aplica-se, guardadas as proporções, por pretender o legislador ingerir na gestão interna e administração das escolas, dispondo sobre o atuar próprio de quem tem poderes bastantes para decidir sobre o assunto.

15. Por isso, nem sequer na parte em que prevê a implantação do programa junto à rede particular de ensino do

Município de Porto Feliz seria possível afastar o vício, haja vista que essa legislação comete aos profissionais da área da saúde do ente público a obrigação de ministrar o curso (art. 4º e 6º), não se tratando, portanto, de mera imposição de obrigação a particulares.

16. Em prosseguimento, no que tange à capacitação dos professores e funcionários para prestar primeiros socorros, também encontramos grave violação ao *Princípio da Reserva de Administração*, por tratar-se igualmente de injustificada interferência do Poder Legislativo na seara do Executivo.

17. Isto porque, compete ao Executivo a capacitação dos seus servidores, bem como compete a ele a escolha dos programas que irá disponibilizar aos seus agentes com vistas a consecução do Princípio da Eficiência.

18. Ademais, o presente Projeto de Lei impõe ao Município a obrigação de fornecer material de primeiros socorros no âmbito da rede de ensino municipal (art. 10), estabelecendo atribuições e alterando a rotina de órgãos da administração local, notadamente a Secretaria da Saúde e Secretaria da Educação, além de impor o prazo de 90 (noventa) dias para a sua regulamentação (art. 11), usurpando do Prefeito a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade de ato eminentemente administrativo.

19. Em caso análogo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestara:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.381, de 9 de outubro de 2013, do Município de São José do Rio Preto, editada a partir de* ***proposta parlamentar, que institui Programa Municipal de Primeiros Socorros na rede de ensino pública e particular local – Legislação que versa questão atinente ao planejamento, à organização, à direção e à execução dos serviços públicos, atos de governo afetos à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo***

<u>local – Inobservância da competência reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao Princípio da Separação dos Poderes</u> *– Execução da lei municipal contestada, ademais, que exigirá o empenho de considerável quantia, voltada à contratação ou manejo de pessoal capacitado para ministrar os cursos ali previstos (v. arts. 3º e 7º da Lei nº 11.381/13) e outras despesas necessárias, em especial deslocamento dos educandos para as visitas ao Corpo de Bombeiros (v. art. 5º da Lei nº 11.381/13), sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio –* ***<u>Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo</u>*** *– Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente" (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 0195538-65.2013.8.26.0000, Des. Rel. Paulo Dimas Mascaretti, DJ 05.02.2014).*

20. Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada no Projeto de Lei em comento.

21. Logo, a iniciativa de propor um Projeto de Lei sobre o tema em questão, afronta o Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Lei Maior, na medida em que a Câmara Municipal não tem a função de criar atribuições para os órgãos públicos ou determinar seu modo de execução, sob pena de se configurar imprópria ingerência na administração do Município, cuja competência é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

DO EQUÍVOCO TÉCNICO

22. Denotamos no art. 2º a presença de apenas um inciso, quando na realidade o mesmo deveria desdobrar-se em dois incisos.

23. De rigor a reparação de tal equívoco, a fim de evitar a aprovação de proposituras incompatíveis com a técnica legislativa.

CONCLUSÃO

24. Pelo exposto, concluímos, com o devido respeito e acatamento, que a matéria não deve prosperar, não obstante os nobilíssimos fins a que se destina, pois padece de vício de inconstitucionalidade formal, bem como há equívoco técnico a ser retificado.

25. Todavia e não obstante os apontamentos aqui expostos, certo é que representa medida louvável e de elevada importância, razão pela qual sugerimos ao nobre Vereador, autor do Projeto de Lei, que apresente a matéria ao Chefe do Executivo por meio de indicação, para as providências pertinentes.

26. Feitas essas colocações preliminares para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos caso a matéria seja apreciada pelo Plenário da Casa Legislativa:

SUPORTE JURÍDICO – Artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I, e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o nosso parecer.

Porto Feliz, 06 de Agosto de 2018.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada

De acordo com o Parecer:

Dr. Reinaldo Crocco Júnior
Diretor Legislativo e de Políticas Públicas