



Poder Legislativo
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



PARECER

Matéria: PROJETO DE LEI N. 120/2018.

INSTITUI o “Projeto Capoeira nas Escolas” nos estabelecimentos de ensino básico da rede pública e privada do Estado do Amazonas, como atividade de integração sociocultural e desportiva e dá outras providências.

Autoria: Deputado (a) ALESSANDRA CAMPÊLO

Relator: Deputado BELARMINO LINS

I – RELATÓRIO

A eminente deputada Alessandra Campêlo, no uso de suas atribuições, submete a esse Colegiado, para análise e parecer, o Projeto de Lei n.120/2018, que tem por escopo criar o Projeto Capoeira nas Escolas, a ser instituído nos estabelecimentos de ensino básico da rede pública e privada do Estado do Amazonas como atividade de integração sociocultural e desportiva.

A proposição tramitou na forma regimental sem interposição de emendas.

Designado Relator, nos termos regimentais, passo a emitir Parecer.

É o Relatório.



Poder Legislativo
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



II – FUNDAMENTAÇÃO

A princípio, cabe salientar que o presente Projeto de Lei traria ao Estado benefícios de ordem sociocultural e desportiva incontestes. No entanto, o mesmo impõe atribuições à Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC.

Fácil verificar o entendimento acima transcrito ao nos depararmos com o inteiro teor do texto apresentado.

A Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC, conforme o que determina os artigos 1º e 2º, da Lei Delegada n. 78, de 18 de maio de 2007, tem como finalidade e competência:

Art. 1.º A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO - SEDUC, órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo, tem como finalidades:

I - formulação, supervisão, coordenação, execução e avaliação da Política Estadual de Educação;

II - execução da Educação Básica, compreendendo ensinos fundamental, médio e demais modalidades;

III - assistência, orientação e acompanhamento das atividades dos estabelecimentos da rede estadual de ensino.

Art. 2.º Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, sem prejuízo de outras ações e atividades previstas em normas legais e regulamentares, compete à Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino - SEDUC a formulação, a coordenação, o controle, a avaliação e a execução das políticas educacionais do Estado do Amazonas, zelando pelo cumprimento da legislação específica, mediante a execução de programas, ações e atividades relacionadas:

I - à coordenação do processo de definição, implementação e manutenção de políticas públicas para a educação no Estado;

II - à provisão de recursos necessários, métodos e profissionais qualificados para o aprimoramento dos serviços educacionais oferecidos à sociedade;



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



III - à elaboração de planos, programas e projetos educacionais em conformidade com as diretrizes e metas governamentais;

IV - ao assessoramento às escolas estaduais na elaboração, execução e avaliação de programas educacionais e implementação de inovações pedagógicas nos ensinos fundamental, médio e demais modalidades;

V - à manutenção de sistema permanente de informações quantitativas e qualitativas da população estudantil, da qualificação dos profissionais da educação e da infra-estrutura da rede escolar;

VI - à elaboração de estudos e pesquisas, definição e avaliação de indicadores da qualidade e efetividade do sistema educacional;

VII - ao oferecimento das condições de operacionalização e manutenção do processo de municipalização da educação, em parceria com os Municípios;

VIII - à manutenção de intercâmbio sistemático com órgãos públicos, entidades privadas e organizações comunitárias, visando maior representação da sociedade no processo educativo;

IX - à elaboração, controle e fiscalização de projetos necessários ao cumprimento das competências da Secretaria;

X - à promoção de ações e programas de política educacional, em articulação com as demais esferas de Governo, com o setor privado, as organizações não-governamentais e a sociedade civil;

XI - ao desenvolvimento de outras atividades atinentes à sua natureza, oferecendo apoio, subsídios e meios para a execução das políticas educacionais e de desenvolvimento do ensino;

XII - à execução de outras ações e atividades concernentes à sua natureza ou determinadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, cotejando os dispositivos acima transcritos com a Proposição em análise, conclui-se que a matéria em questão reflete-se em contrariedade a preceitos constitucionais, especialmente no que diz respeito à iniciativa privativa do Governador do Estado para propor leis que disponham sobre as atribuições e o funcionamento dos órgãos e entidades que integram a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual.

O Projeto em comento, de forma explícita, pretende fixar para a Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC, **órgão integrante da**



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



Administração Direta do Poder Executivo Estadual, responsabilidade em relação ao Projeto de Lei.

A disciplina normativa pertinente ao processo de definição das atribuições e do funcionamento dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Estadual, é matéria que se insere, por efeito de sua natureza, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em face da cláusula de reserva inscrita no artigo 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal de 1988:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; (grifo nosso)

Referido princípio fundamental, em tema de processo legislativo, é inteiramente aplicável aos Estados-membros, tendo sido reproduzido, pelo princípio da simetria, na Constituição Estadual no artigo 33, § 1º, II, e:

Art. 33 (...)

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

e) criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público. (grifei)



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



Neste sentido, assevera a jurisprudência pátria sobre a inconstitucionalidade formal relativa à lei que impõe atribuições a órgãos e entidades que integram o Poder Executivo:

“Trata, isto sim, de estabelecer uma nova atribuição de órgão da administração pública (ainda que autárquico), para o que a Constituição Federal de 5.10.1988, em seu texto originário, exigia lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, “e” – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública).”

De qualquer maneira, não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições 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 desvirtuá-las? Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito à sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário.” (Adin n. 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e Adin n. 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence) (grifo nosso)

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (Adin n. 3254-2/ES, rel. Min. Ellen Gracie)

“O Tribunal deferiu pedido de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, para suspender, até decisão final da ação, a eficácia da Lei estadual 11.456/2000, de iniciativa parlamentar, que cria o Museu do Gaúcho do Estado do Rio Grande do Sul, subordinado à Secretaria Estadual da Cultura.



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



O Tribunal reconheceu, à primeira vista, a ofensa ao art.61, § 1º, II, e, da CF, que confere ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa das leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública” (STF – Pleno – Adin n. 2.302/RS – Medida Cautelar – Rel. Min. Néri da Silveira, decisão: 2-5-2001)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Arguição de inconstitucionalidade da Lei 10.238/94 do Rio Grande do Sul, que instituiu o Programa Estadual de Iluminação Pública. Vício de forma: lei de iniciativa parlamentar. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Presença dos requisitos necessários ao deferimento da medida cautelar.

Dita Lei é integralmente inconstitucional, eis que a matéria proposta é ato típico de administração, inserida no rol das competências privativas do Chefe do Poder Executivo, além do que fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. O primeiro vício a ser invocado diz respeito com a iniciativa do aludido projeto de lei. Conforme se verifica dos documentos ora anexados, o Projeto de Lei que se originou a Lei ora atacada é de autoria do Deputado Estadual Antônio Barbedo. Dito Projeto, convertido em Lei trouxe **modificações na estrutura da administração pública estadual**, além de ter criado órgãos administrativos novos e atribuições a Secretários de Estado do Rio Grande do Sul. Neste particular, invadiu o Projeto de Lei, convertido em Lei, em esfera de competência privativa do Governador do Estado, conforme se verifica do art. 60, II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que assim reza:

‘Art.60 – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II – disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.”

(STF – Pleno – Adin-MC n. 1144/RS – Rel. Min. Francisco Rezek – Data: 23/02/1995). (grifamos)



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



Dessa forma, como a Proposição em destaque pretende impor tarefas ao Poder Executivo Estadual, conferindo atribuições à Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC, **e é de autoria de um parlamentar**, encontra-se eivada de vício de iniciativa do processo legislativo, que macula de inconstitucionalidade formal todo o Projeto de Lei em questão.

Evidente que não existe óbice constitucional que impeça que a matéria aqui tratada seja analisada por esta Casa de Leis, inclusive tratando de atribuições de Secretarias de Estado, desde que a iniciativa da proposição partisse do Chefe do Poder Executivo, o que, ressalte-se, não ocorreu.

Do mesmo modo, a Proposição impõe ao Poder Executivo aumento de despesa, o que somente poderia ter sido feito mediante Proposta de iniciativa do Governador do Estado, nos termos do que dispõe o artigo 61, § 1º, II alíneas, c/c o artigo 157, da Constituição Estadual).

Indubitável é que, com a **implantação da medida prevista na Propositura**, haveria, necessariamente, **aumento de despesa**, uma vez que para o cumprimento das regras nela estabelecidas, o Estado do Amazonas, por intermédio da SEDUC, teria que **contratar profissionais qualificados** para o ensino e desenvolvimento das atividades esportivas da capoeira.

Nesse sentido, em vasto número são as decisões do Supremo Tribunal Federal:

“São inconstitucionais dispositivos de Cartas Estaduais, inclusive Emendas, que concedam aumento de remuneração a servidores públicos **ou que, de qualquer modo, acarretem majoração da despesa pública**, por ser de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei sobre a matéria.” (STF – Pleno - Adin n. 2.050/RO -Medida liminar - Rel. Min. Maurício Corrêa) (*grifou-se*).



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



“Lei do Distrito Federal, que implica aumento de despesa pública e transformação de cargos, **com preterição da exclusividade de iniciativa do Governador** (Lei n. 165-91). Relevância da fundamentação jurídica do pedido, calcado no art. 61, par. 1., II, a, da Constituição Federal. Urgência caracterizada. Medida cautelar deferida.” (STF – Pleno – Adin n. 665/MC/DF – medida liminar - Rel. Min. Octavio Galloti – Data: 19/03/92) (*grifou-se*)

“PROCESSO LEGISLATIVO: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre a criação ou extinção de órgãos da administração pública: inconstitucionalidade da lei de iniciativa parlamentar, instituidora de novos órgãos integrantes da Administração Pública Estadual, **com a criação de novas despesas para o Estado**”. (STF – Pleno – Adin n. 2720/ES – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – Data: 20/03/2003) (*grifou-se*)

“Dito dispositivo reprisa a norma constante no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal em vigor, relativa à competência privativa do Presidente da República quanto à criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública. (...) Além disso, não é admitido sequer aumento de despesa nos Projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, por força do art. 63, I, da Constituição Federal em vigor. Não admitida sequer a emenda a Projeto de Lei de iniciativa do Executivo, não se pode aceitar a realização de Projeto por quem não tem competência para a iniciativa, ainda mais quando implica em aumento de despesa”. (STF – Pleno – Adin-MC n. 1144/RS – Rel. Min. Francisco Rezek – Data: 23/02/1995) (*grifamos*)

Ressalte-se que as regras básicas do processo legislativo federal, especialmente aquelas que dizem respeito à iniciativa privativa previstas na Constituição da República, são de absorção compulsória pelos Estados-membros. Logo, as normas restritivas inscritas no § 1º, do artigo 61, CF/1988, aplicam-se também ao processo de formação das leis estaduais (artigo 33, § 1º, CE/1989)



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



Novamente recorremos à jurisprudência da Corte Constitucional para corroborar a tese defendida:

“Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados-membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: consequente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (Adins 766 e 774).” (STF – Pleno – Adin n. 822 MC/RS – Medida liminar – Rel. Min. Sepúlveda Pertence) (*grifado*)

“As regras do processo administrativo federal, especialmente aquelas que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF.” (RTJ 163/957)

“As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essa orientação – malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro- é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a exemplo da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, como sucede, na espécie, com a equiparação em vencimentos e vantagens dos membros de uma carreira – a dos Procuradores Autárquicos - aos de outra – a dos Procuradores do Estado: é matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c).” (STF – Pleno – Adin n. 1434-0/SP – Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário de Justiça, Seção I, 3 fev. 2000, p. 3) (*grifamos*)



Poder Legislativo

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
CCJR



Assim, pelas razões demonstradas, salvo melhor juízo, entendo que o Projeto de Lei *sub examine*, padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, vez que oriundo do Poder Legislativo, sendo a organização administrativa, de que faz parte a definição da forma de funcionamento e das atribuições dos órgãos integrantes da Administração Direta, e por conseguinte de suas unidades internas, matéria de iniciativa exclusiva dos Chefes do Poder Executivo.

Ressalto, por fim, que o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de posituação do Direito, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.

III – VOTO

Desta feita, por todos os argumentos jurídicos acima expostos demonstrando a inconstitucionalidade da Proposta, manifesto-me **CONTRÁRIO** à aprovação do Projeto de Lei n. 120/2018.

S.R. DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, em Manaus, 17 de agosto de 2018.


Deputado BELARMINO LINS
Relator

SCB



ESTADO DO AMAZONAS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação

por manifestação de

atos aprovou o Parecer

COA 1292/10 do Relator

Em 31/10/2013

[assinatura]
PRESIDENTE

[assinatura]
RELATOR

43

[assinatura]

[assinatura]
Deputado Celso Lúcio

[assinatura]
Deputado Feliciano Lima

[assinatura]
Deputado Luiz Carlos

[assinatura]
Deputado Sérgio Corrêa