

**PARECERES**

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL

Parecer nº 03/2007 – ASA/PG2 - Alexandre Santos de Aragão

Ofício CC/PL Nº 163

PL Nº 240/2007 – Obriga as Escolas de Ensino Fundamental e Médio, das Redes Estadual e Privada, a Monitorar o Índice de Massa Corporal (Imc) dos Alunos Matriculados.

Autores: Deputado Pedro Fernandes

Projeto de Lei – Iniciativa Parlamentar – Inconstitucionalidade por Criar Despesas sem a Iniciativa Governamental e por Dispor sobre Competências de Órgãos Públicos.

Senhora Procuradora-Geral,

O Exmo. Sr. Secretário de Estado da Casa Civil solicita o exame, em caráter urgente, do Projeto de Lei nº 240/2007, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Estadual Pedro Fernandes, com vistas a orientar a decisão de sanção ou veto pelo Exmo. Sr. Governador do Estado.

O PL obriga as instituições de ensino instaladas no Estado do Rio de Janeiro, com alunos matriculados no ensino fundamental e médio, a monitorarem o Índice de Massa Corporal de seus alunos.

Além disso, prevê que os alunos que estiverem com o índice abaixo ou acima dos limites considerados normais pela Organização Mundial de Saúde, deverão, obrigatoriamente, ter suas condições físicas relatadas pela escola aos pais ou ao seu responsável legal.

Estabelece, ainda, que a comunicação aos pais deverá ser entregue pessoalmente na escola e tanto Conselho Tutelar como a Secretaria de Saúde deverão ser informados para, se necessário, orientarem os responsáveis.

A Constituição da República prevê que compete ao Estado de forma concorrente com os demais entes da federação legislar sobre educação e ensino, como se vê no artigo 24, IX da Carta Magna:

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;”

Nesse sentido, vale dizer que a União editará normas gerais sobre educação e ensino, competindo aos Estados a sua suplementação, de modo a adequar a lei nacional às peculiaridades regionais e locais.

Apesar das considerações realizadas sobre a competência legislativa, o Projeto de Lei em comento cria uma série de obrigações para a Administração Pública, o que exige iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, portanto, ao Poder Legislativo a iniciação do processo legislativo.

Na hipótese em exame, o PL de autoria parlamentar não só estabelece obrigações à Administração Pública, como também prevê despesas, na medida que, implicitamente, obriga o Estado a comprar equipamentos para pesagem e medição dos alunos da rede pública de ensino e, ainda, pressupõe a contratação ou qualificação de funcionários para monitorar o índice de massa corporal dos alunos.

Nesse diapasão, vale mencionar que a criação de despesas deve ser precedida de dotação orçamentária ou está em compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado, sob pena de violar os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal que, em apertada síntese, dizem que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesiva ao patrimônio público a geração de despesas, ou assunção de obrigação sem que tenha havido um estudo do impacto financeiro-orçamentário no exercício da administração do Estado.

Por fim, ao estabelecer obrigações e criar despesas à Administração Pública, o presente Projeto de Lei invade esfera de competência do Poder Executivo Estadual, ofendendo, dessa forma, o princípio da independência e harmonia dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição da República e ao art. 7º da Constituição do estado.

Comentando essa *ratio*, IVES GANDRA MARTINS justifica:

“De início, porque, dos três Poderes, é o Poder Executivo aquele que tem melhores condições para aquilatar as necessidades do Poder Público e, por decorrência, aquele que pode melhor encaminhar as proposições necessárias para criação, estruturação e atribuições de seus órgãos.

*Estando o Direito Administrativo e o Direito Financeiro intrinsecamente ligados, não só o aspecto formal dos órgãos necessários à Administração é de melhor avaliação pelo Poder Executivo como a possibilidade de obtenção de recursos para criá-los ou mantê-los.”<sup>1</sup>*

Verificada assim a violação da reserva de competência de iniciativa legislativa do Poder Executivo.

A interpretação sistemática corrobora a invasão da competência governamental pelo projeto de lei em foco, vez que os arts. 63, I e 166, § 3º da Constituição Federal e as normas da Constituição simétricas vedam, respectivamente, as emendas parlamentares que aumentam despesas em projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e nos projetos de lei orçamentária.

Ora, sendo assim, além de a Lei se imiscuir em matéria do dia-a-dia da administração dos serviços públicos, se não é permitido o aumento de despesas em processos legislativos deflagrados pelo próprio Poder Executivo, *a fortiori* não o será a redução de receitas.

Além disso, mais recentemente, após a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº. 32 ao inciso VI do art. 84 da Constituição Federal,<sup>2</sup> aplicável simetricamente aos Estados e Municípios, tal competência passou até mesmo a dispensar lei, devendo ser tratada diretamente por decreto do Chefe do Poder Executivo, tendo sido constitucionalmente deslegalizada, passando a estar coberta por uma reserva de regulamento. Com essa nova redação da Constituição Federal, seria mesmo inconstitucional a lei, de iniciativa executiva ou parlamentar, que dispusesse sobre a matéria.<sup>3</sup>

Assim já decidiu o STF na ADI 2806/RS. No seu voto, o Min. Rel. ILMAR GALVÃO

<sup>1</sup> In “Comentários à Constituição do Brasil”, Ed. Saraiva, 4º Vol., T. I, 2ª ed., 1999, pp. 464/5.

<sup>2</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

<sup>3</sup> Nesse sentido, ver CYRINO, André Rodrigues. O Poder Regulamentar Autônomo do Presidente da República, Ed. Fórum, Belo Horizonte.

explicitou a sua opinião quanto à questão afirmando que, “no que toca às escolas públicas (...) revela-se ofensivo ao art. 84, VI, ‘a’ da Constituição, por igual de aplicação extensiva aos Estados, visto cuidar de órgão da Administração, cuja organização e funcionamento não de ser disciplinados, privativamente, por decreto do Chefe do Poder Executivo”.

Em razão do exposto, tendo em vista as inconstitucionalidades apontadas, que culminam com a violação ao Princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República, em virtude da invasão da competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a gestão administrativa, sobremaneira com a criação de despesas, não se recomenda a sanção do PL nº 379/07.

É o que, salvo melhor juízo, nos parece.

Em 07 de agosto de 2007

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO  
Procurador do Estado

### VISTO

Aprovo o Parecer nº 03/2007 – ASA/PG-2, exarado em 07 de agosto de 2007, de lavra do ilustre Procurador do Estado, em exercício na Assessoria da PG-2, Dr. Alexandre Santos de Aragão, que conclui pela inconstitucionalidade do PL nº 240/07, eis que enseja violação ao princípio da Separação de Poderes, ao invadir a competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre o funcionamento da Administração Pública, sobremaneira criando despesas.

A Casa Civil, em devolução.

Rio de Janeiro, 07 de agosto de 2007.

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS  
Subprocurador-Geral do Estado