

ESTADO DE RONDÔNIA
Assembleia Legislativa

04 AGO 2015

Protocolo: 043115

Processo: 043115



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA

MENSAGEM N.147, DE 23 DE JULHO DE 2015

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Recebido, Autue-se e
Inclua em pauta.

04 AGO 2015

Assembleia Legislativa

Secretário

Ass. 1º

Folha

Rondônia

Com amparo no artigo 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossa Excelências que vetei totalmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa augusta Assembleia Legislativa, que “Dispõe sobre o auxílio e assistência do Estado às vítimas de violências, e dá outras providências” (sic), encaminhado a este Executivo com a Mensagem n. 133/2015-ALE, de 2 de julho de 2015.

A iniciativa parlamentar em comento, a despeito de prestigiar os postulados da dignidade da pessoa humana e da prevalência e efetividade dos direitos humanos, vilipendia preceitos constitucionais sensíveis à efetividade de qualquer lei, no que tange aos pressupostos de iniciativa de leis, competência legislativa e sobre o próprio conteúdo material da norma, o qual envereda por institutos que se mostram polêmicos pelos juristas nacionais.

Consoante o texto do Autógrafo de Lei n. 114/2015, pretende-se instituir medidas assistencialistas às vítimas de violência no Estado. Nesse tocante, há dispositivos que versam sobre a responsabilidade civil do Estado, com o consequente pagamento de indenizações.

Embora a referida matéria, em um primeiro momento, por análise sumária e precária, sinalize natureza de mera discricionariedade administrativa, em verdade, reveste-se com a essência latente de jurisdição do Direito Civil.

Há, portanto, inconstitucionalidade orgânica, em vista do teor contido no Projeto de Lei em análise, que traz matéria atribuída à competência da União e não aos Estados-Membros.

Desse modo, sendo certo que o instituto da responsabilidade civil é inerente ao Direito Civil, a Constituição Federal outorga competência privativa à União para legislar sobre o citado ramo:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

A inconstitucionalidade do Projeto de Lei, nesse viés, mostra-se incontestável por explícita invasão de competência legislativa da União. As normas editadas pela União são de observância obrigatória, não podendo ser suplementadas pelos Estados com legislação inovadora ou conflituosa, que superam suas reais necessidades locais.

Caso se arbitre entendimento diverso, caracterizará burla a importantes premissas constitucionais no que diz respeito à organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Registra-se, oportunamente, disposição da Constituição Federal:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

A organização político-administrativaposta pela Constituiçãoaplica forma de repartição de competência entre a União, Estados e Municípios, delineando o que se denomina pacto federativo.

Sendo a federação soberana, os entes federativos são autônomos e, portanto, obedecem as competências delimitadas pela Constituição. Na lição de Celso Ribeiro Bastos, “O estado federal é soberano do ponto de vista do direito internacional ao passo que os diversos estados membros são autônomos do ponto de vista do direito interno”.

Ressalta-se que a minuta em comento se dedica, especialmente, à instituição de políticas públicas que garantam a proteção, o auxílio e a assistência às vítimas de violência no Estado de Rondônia.

Os referidos objetivos de proteção, auxílio e assistência, nos termos do artigo 3º, do Autógrafo de Lei, em suas diversas nuances, consistem em:

Art. 3º. A proteção, o auxílio e a assistência prevista no artigo 1º desta Lei consiste em:

[...]

IV - apoiar ação de resarcimento do dano causado à pessoa ou ao patrimônio;

V - conceder bolsas de estudos aos filhos dos policiais civis ou militares, agentes penitenciários e monitores das casas de menores que tenham perdido a vida ou ficado inválidos por conta de ação desenvolvida no estrito cumprimento de seu dever;

VI - pagar despesas de enterro no caso de vítimas de crime violentos comprovadamente carentes;

VII - proporcionar alimentação para lesionados vítimas da violência quando impossibilitados de trabalhar e a seus dependentes, se em dificuldade econômica, enquanto perdurar o tratamento;

VIII - desenvolver programas pedagógicos relacionados ao trabalho de readaptação social ou profissional das vítimas;

IX - possibilitar a imediata internação hospitalar, o tratamento, os medicamentos, próteses ou outros recursos médicos essenciais à reabilitação das vítimas;

[...]

XII - indenizar as famílias de vítimas assassinadas sempre que o responsável pelo crime o tiver praticado após ter logrado fuga de dependência policial ou de estabelecimento prisional para internação em regime fechado;

XIII - indenizar as famílias de vítimas de morte violenta que encontravam-se sob a guarda e responsabilidade do Estado;

XIV - garantir assistência psicológica às vítimas de crimes violentos e aos seus familiares, especialmente nos casos de estupro, abuso sexual e crimes conexos. (sic)

Todas as atividades acima destacadas, direta ou indiretamente, representam vícos que tornam necessária a apresentação de veto. O estabelecimento de dispositivos sobre indenização, matéria afeta, indubitavelmente, ao Direito Civil, somente poderia ser iniciada por iniciativa da União. Outrossim, a determinação de variadas obrigações aos órgãos que integram o Poder Executivo, jamais poderia ter sido objeto de deliberação da Assembleia Legislativa, pois compromete os limites da reserva de administração,



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

bem como empenha orçamento que não compete à sua margem de discricionariedade, comprometendo, ademais, o princípio da separação dos poderes.

O tema responsabilidade civil é disciplinado pelo Código Civil, sendo matéria, como sobredito, de competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. O Estado não detém competência para tratar da matéria em questão.

Além de invadir a competência sabidamente pertencente à União, o Projeto de Lei em epígrafe cria nova hipótese legal de responsabilidade civil, adotando, surpreendentemente, a teoria do risco integral, a qual somente é acatada por doutrinadores em situações excepcionais.

De acordo com a teoria do risco integral, o dever de indenizar se faz presente tão somente em face do dano, ainda que nos casos de culpa exclusiva e essencial da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.

Atualmente, as hipóteses de responsabilidade civil do Estado que se valem da teoria do risco integral são expressamente disciplinadas pela lei.

Nesse diapasão, considerando que o Estado não possui competência legislativa para regular a matéria, menos ainda para prever hipóteses adotando a teoria do risco integral, mostra-se patente a inconstitucionalidade.

Superada a análise da responsabilidade civil do Estado, merece destaque a abordagem do Autógrafo de Lei que impõe a adoção de medidas administrativas ao Poder Executivo, a serem implementadas por seus órgãos, tais como Secretaria de Estado da Assistência Social - SEAS, Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, Secretaria de Estado de Justiça - SEJUS, a Defensoria Pública e até mesmo o Ministério Público do Estado, criando, para esses últimos, obrigações e competência não previstas nas suas respectivas leis orgânicas.

Rompendo, igualmente, com a razoabilidade e proporcionalidade que devem permear a elaboração do ordenamento jurídico, a Assembleia Legislativa obstina determinar obrigação ao Poder Executivo de priorização da aplicação dos recursos disponíveis no atendimento ao objeto do Autógrafo de Lei n. 114/2015.

É indiscutível, portanto, que Projeto de Lei em tela estabeleceu medidas relacionadas à condução da organização administrativa e serviços públicos, configurando, assim, ofensa ao princípio de administração, decorrente do princípio constitucional basilar da separação dos poderes, previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

A Constituição Estadual, segundo o artigo 65, inciso VII, determina ser competência privativa do Governador do Estado, dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei. O princípio constitucional da reserva de administração limita a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal - STF, em diversas oportunidades, assentou o entendimento de que não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de configurar ofensa à independência dos poderes, realizar ingerência na atividade tipicamente administrativa.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo [...] Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, Julgamento em 13/12/2011, DJE de 13/2/2012) (grifou-se)

Referindo-se, especificamente, ao funcionamento da Administração Pública, o constituinte atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa legislativa privativa, reconhecendo a sua autonomia para atuar sobre o mérito administrativo, julgando corretamente a conveniência e a oportunidade de suas despesas e também sobre os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para inatividade entre outros assuntos de semelhante importância.

Nesses moldes, o artigo 65, inciso VII, da Constituição Estadual, dispõe que compete privativamente ao Governador do Estado dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado. Inobstante, o artigo 39, § 1º, da Constituição Estadual, explicita as leis de iniciativa privativa do Governador do Estado, dentre as quais, conforme a alínea “d”, encontram-se as que tratem de criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estados e Órgãos do Poder Executivo.

Por fim, é mister altear a existência, no âmbito estadual, da Lei n. 1.168, de 30 de dezembro de 2002, que “Autoriza o Poder Executivo a prestar auxílio às vítimas de violência no Estado de Rondônia”, cujo teor em muito se assemelha à proposta legislativa da respeitável Casa das Leis, o que representaria, caso sancionado o Autógrafo de Lei n. 114/2015, o desnecessário *bis in idem*.

Ante o exposto, oferece-se esta Mensagem de Veto Total para apreciação do egrégio Poder Legislativo, por meio dos seus ilustres representantes, para que conhecendo os motivos constitucionais, legais e de interesse público, possam formar livre e motivada convicção para corroborar e endossar as razões de voto.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, com a pronta aprovação do mencionado voto total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.


CONFÚCIO AIRES MOURA
Governador