

ESTADO DE RONDÔNIA  
Assembléia Legislativa

29 OUT 2019

Protocolo: 048/19  
Processo: 048/19

SECRETARIA LEGISLATIVA

RECEBIDO

13:10

23 OUT 2019

Lúcia  
Servidor(nome legível)GOVERNADORIA - CASA CIVIL  
MENSAGEM Nº 223, DE 22 DE OUTUBRO DE 2019.

## EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no artigo 42, § 1º da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa Augusta Assembleia Legislativa, o qual “Autoriza o Poder Executivo do Estado de Rondônia a promover a inclusão do tema ‘Educação Sócio-digital’, como tema transversal e especial, no currículo do Ensino Fundamental e Médio, junto à rede de escolas públicas estaduais do Estado de Rondônia”, encaminhado a este Executivo por intermédio da Mensagem nº 261/2019 - ALE, de 25 de setembro de 2019.

Senhores Deputados, sem embargos aos louváveis propósitos que motivaram a iniciativa, vejo-me, no entanto, compelido a negar sanção ao projeto, relativo ao Autógrafo de Lei nº 84, de 25 de setembro de 2019, que em síntese, consiste em averiguar por intermédio da inclusão do tema: Educação Sócio-digital, os seguintes assuntos; a utilização da internet como meio de interação social e produção de conhecimento; a otimização das mídias sociais, por meio de atendimento das opiniões individuais; a informação sobre a legislação existente, de acordo com o Marco Civil da internet; a conscientização e o alerta acerca de problemas graves; surgidos nos ambientes “sócio-digitais”, especialmente, tratando-se das notícias falsas e sua identificação, mensagens ou correntes de mensagens que estimulem práticas maléficas à saúde e à sociedade, divulgação e conteúdo íntimo de outras pessoas e jogos sociais que influenciem seus participantes a realizarem atos contra sua própria saúde ou de outrem.

Observo que o aludido Projeto foi remetido à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, passando ainda pela Comissão de Educação e Cultura e Comissão de Finanças, Economia Tributária, Orçamento e Organização Administrativa da Assembleia Legislativa, as quais exararam Pareceres favoráveis à aprovação, que se deu em 24 de outubro de 2019, em 1º turno. Conquanto, sensível à pertinência da matéria e aos elevados propósitos do Legislador, não há como negar que o projeto versa sobre um tema de grande relevância social e humana, buscando a qualificação dos educandos, bem como oportunizar inúmeras possibilidades de aprendizagem e interação, levando em consideração o avanço do processo, na esfera digital, porém, a instituição de programas públicos para organização e execução de ações concretas, que empenhem órgãos, servidores e recursos do Estado, das quais constituem, atividade que ostenta evidente natureza administrativa, são de competência privativa do Poder Executivo.

Destaco, que a presente demanda, abrange aspectos de ordem técnica e operacional, cujo equacionamento pressupõe observância às prioridades do Governo, a exemplo, as apresentadas no Plano Estratégico Rondônia 2019 - 2023, e ainda minuciosa análise das disponibilidades orçamentário-financeiras.

Além disto, se necessário assinalar, que o Ministério da Educação, ao elaborar a Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018, que “Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio”, trouxe na Seção I - Da Estrutura Curricular, a seguinte redação ao artigo 10:

“Art. 10. Os currículos do ensino médio são compostos por formação geral básica e itinerário formativo, indissociavelmente.”

Já o artigo 11, clarifica como a formação básica é composta e forma que será organizada, vejamos:

"Art. 11. A formação geral básica é composta por competências e habilidades previstas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e articuladas como um todo indissociável, enriquecidas pelo contexto histórico, econômico, social, ambiental, cultural local, do mundo do trabalho e da prática social, e deverá ser organizada por áreas de conhecimento:

- I - linguagens e suas tecnologias;
- II - matemática e suas tecnologias;
- III - ciências da natureza e suas tecnologias;
- IV - ciências humanas e sociais aplicadas.
- (...)



E finalmente:

(...)

**§ 6º Devem ser incluídos temas exigidos por legislação e normas específicas, na forma transversal e integradora**, tais como o processo de envelhecimento e o respeito e valorização do idoso; os direitos das crianças e adolescentes; a educação para o trânsito; a educação ambiental; a educação alimentar e nutricional; a educação em direitos humanos; e a **educação digital**. "

(...)

Em suma, há de se perceber perfeitamente que a pretensa inclusão já é desenvolvida nas escolas públicas estaduais, consoante os quatro eixos estruturantes da flexibilização do currículo: investigação científica; processos criativos, mediação e intervenção sociocultural e empreendedorismo, todos eles entrelaçados à educação digital no ensino médio, os quais possuem garantia preconizada na Lei nº 13.415, de fevereiro de 2017.

Sobremais, conforme se depreende dos artigos 1º, 4º e 5º deste Projeto de Lei, o Poder Legislativo cria deveres implicitamente, impondo a outro Poder, **in casu** ao Executivo, sem qualquer guarida em dispositivo constitucional, a obrigação de promover e desenvolver políticas públicas destinadas a promover a inclusão do tema transversal e especial, bem como realizar oficinas de qualificação de docentes e ainda efetivar via SEDUC, a implementação de convênios, acordos de cooperação técnica com órgãos e instituições oficiais e privadas, violando assim, o Princípio da separação dos poderes, afrontando ao estabelecido pela Carta Maior.

Por se tratar de atuação administrativa decorrente de escolha política de gestão, na qual é impedida a interferência de qualquer outro poder, infere-se que à Administração Pública, e não ao **legislador**, cabe dispor acerca da conveniência e oportunidade das políticas públicas em proveito da população.

Tanto a jurisprudência, quanto a doutrina moderna estabelecem entendimento pacificado, delimitando ao Poder Executivo, basilarmente a função de administrar, a qual se traduz nos atos de planejamento, organização e direção de atividades peculiares ao Poder Público.

Por outro lado, de modo primacial, compete ao Poder Legislativo a função de editar leis, ou seja, atos normativos recamados de generalidade e abstração.

É incontestável que a Constituição Federal de 1988, ao adotar a repartição do poder estatal que na verdade é uno, em três funções distintas, sendo os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conferiu considerável independência a cada um em relação aos demais, como mecanismo asseguratório do respeito aos direitos e garantias fundamentais da pessoa, e, sobretudo, da garantia da manutenção do Estado Democrático de Direito.

Em outras palavras, a consagrada separação de poderes se fundamenta em dois elementos essenciais, sendo o primeiro, a especialização funcional, significando que cada órgão é especializado em

uma função estatal específica; e o segundo, a independência orgânica, que exige que cada órgão possa exercer sua função especializada de forma verdadeiramente independente, sem qualquer subordinação aos demais.

Ademais, como bem podem anuir Vossas Excelências, quanto ao aspecto formal, trata-se de incumbência privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a gestão pública, nos termos do inciso VII do artigo 65, bem como iniciar Projetos de Lei na forma da alínea “d” do inciso II do § 1º do artigo 39, ambos da Constituição Estadual.

Assim, no tocante à iniciativa Legislativa, Projetos de Lei que veiculam as ações de governo, incluem-se na denominada “Reserva de Administração”, que é a manifestação do Princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, porquanto cabe privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre gestão pública, nos termos do inciso VII do artigo 65 da Constituição Estadual, que assim ordena:

“Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei.”



Não obstante, a independência dos Poderes está intrinsecamente ligada à iniciativa privativa do Executivo, na elaboração de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Estadual. Assim, uma vez maculado de vício de iniciativa, extrapolando a competência do Legislativo Estadual, consequentemente, viola-se a Separação de Poderes, prevista no artigo 2º, da Constituição Federal.

A propósito da chamada “Reserva de Administração”, esta temática já foi analisada pelo STF, cuja essência aplica-se ao caso ora examinado, percebamos:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

“(...) 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, entre elas a fixação de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes (...)” (STF, ADI-MC-REF 4.102-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármem Lúcia, 26-05-2010, v.u., DJe 24-09-2010) (grifos acrescentados).

Ainda neste sentido, temos:

“Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo Distrital na condução da administração pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.” (ADI 3.343, Rel. p/ o ac. Min. Luiz Fux, julgamento em 1º-9-2011, Plenário, DJE de 22-11-2011.)

E, como consequência, a inclusão do tema no currículo escolar demanda planejamento didático, técnico e principalmente orçamentário, haja vista que o treinamento dos servidores administrativos, técnicos e professores da rede estadual de ensino, com o fito de capacitá-los, é ato administrativo propiciador de despesas e portanto, deve ser apreciado em conformidade com o disposto no artigo 167 da Constituição Federal de 1988, tal como os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem expressamente:



"Art. 167. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- II – a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;"

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o **caput** deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio."

À vista disto, o cinzelado nos incisos I e II do artigo 167 da Constituição de 1988, condiciona a geração de despesa originária de ações programas e projetos executados pela Administração Pública Direta e Indireta à existência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de igual modo à previsão antecipada de dotação orçamentária suficiente ao atendimento da despesa a ser gerada ou acrescida, elementos de cuja concorrência depende a constitucionalidade da despesa a ser gerada a esse título.

É cediço, que a existência de despesas exige a consignação de dotação orçamentária suficiente para a execução da Lei, o que não prevê o Autógrafo de Lei em questão. Neste sentido:

**INÉPCIA DA INICIAL.** Inocorrência. Regularmente representada a autora na ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal. Do apontado vício não padece a vestibular. Preliminar afastada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei n. 6.164, de 17.10.14 de Ourinhos. Instituição da "Semana Municipal de Valorização do Educador". Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Falta de indicação de fonte de custeio. Descabida referência genérica. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 25; 47, incisos II, XI, XIV e XIX e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 20035565420158260000 SP 2003556-54.2015.8.26.0000, Relator: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 08/04/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/04/2015).

Ante o exposto, a propositura padece de inconstitucionalidade, uma vez que contraria frontalmente as Constituições Federal e Estadual, impondo-se à necessidade de voto total, na medida em que inicia Projeto Atividade não incluído na Lei Orçamentária Anual - LOA, bem como infringe o Princípio da Separação dos Poderes, disposto no artigo 2º, assim como a regra do artigo 167, ambos da Constituição Federal/1988.

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

**MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**

Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 23/10/2019, às 13:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **8302940** e o código CRC **88BCF1ED**.

**Referência:** Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.434482/2019-76

SEI nº 8302940

