



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE
LIMOEIRO DO NORTE

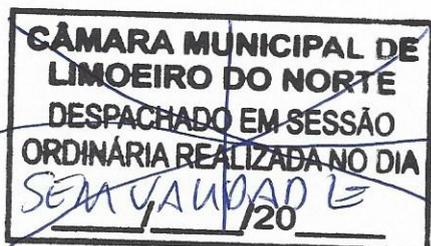
ENVIADO ATRAVÉS DO

OFÍCIO Nº 023/2015

Mensagem n.º S/M.../2014

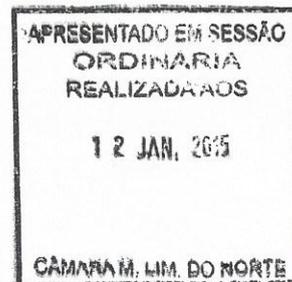
Limoeiro do Norte, em 19 de dezembro de 2014.

Ao Excelentíssimo Senhor Vereador
HERALDO DE HOLANDA GUIMARÃES
Presidente da Câmara Municipal de
Limoeiro do Norte – Ceará



Senhor Presidente,

Aprovado por Unanimidade	
(X) Sim	() Não
Votos Favoráveis 13	
Votos Contrários -	
Abstencões -	
Em Sessão ORDINÁRIA	
Realizado aos 05 / 02 / 15	
Em ÚNICA	Votação



Comunico à Vossa Excelência que, nos termos do § 1.º do art. 39 da Lei Orgânica do Município (LOM) de Limoeiro do Norte, **decidi vetar integralmente**, por **inconstitucionalidade** e por **contrariedade ao interesse público**, o Projeto de Lei n.º 076, de 18 de novembro de 2014, que “*responsabiliza aluno por ato de vandalismo em patrimônio escolar e destruição de mobiliário escolar*”.

Ouvido, o Procurador Geral do Município manifestou-se pelo veto integral pelos seguintes motivos:

Razões de veto:

1) Inconstitucionalidade:

O referido **Projeto de Lei 076/2014** visou **obrigar** o Poder Executivo Municipal a implantar ‘gestão educacional da responsabilidade do aluno’, inclusive aplicando **penalidades ao aluno vândalo**, de forma socioeducativa, podendo ser convertida em ações sociais.

Sabemos que o **direito penal** é o ramo do direito dedicado às **normas emanadas do Poder Legislativo para reprimir delitos cominando penas com a finalidade de preservar a sociedade e de proporcionar o seu desenvolvimento**.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

A propósito, é exatamente o objetivo do Projeto de Lei 076/2014, quando afirma no § 1.º do art. 1.º que 'entende-se por gestão educação, o papel pedagógico da escola onde estabelece de forma clara o ofício da escola de instruir e formar indivíduos perante a sociedade, tanto no quesito de grade escolar, como na tolerância comportamental e a atribuição do aluno no (sic) seus direitos e deveres dentro do ambiente escolar', inclusive com a restituição do valor do patrimônio destruído (art. 2.º), podendo ser convertida em ações sociais (§ 3.º do art. 2.º), sem mencionar expressamente quem fará tais ações (se o aluno ou os pais), mas deduzindo-se que seja o aluno, devido às expressões no texto do projeto como 'responsabilidade do aluno', 'de forma socioeducativa' e 'a fim de promover o processo educacional'.

Contudo, reza a Constituição Federal de 1988 que somente a União tem competência privativa para legislar sobre direito penal (art. 22, I).

Mesmo que pensássemos que não se trata de direito penal, mas de direito educacional, pois trata de estabelecer direitos e deveres ao aluno dentro do ambiente escolar – a gestão educacional, mesmo assim o Município não pode legislar sobre essa matéria, pois a mesma é atribuída apenas para a União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, caput e inciso IX), ficando o Município de fora.

Aliás, a Constituição do Estado do Ceará, que o Município de Limoeiro do Norte é obrigado a cumprir por força do caput do art. 29 da CF/88, reza no seu art. 230:

'Art. 230. O Conselho de Educação do Ceará, órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado do Ceará, será entidade autônoma e constituir-se-á em unidade orçamentária e de despesa.

§ 1.º omissis

§ 2.º Compete ao Conselho de Educação do Ceará, sem prejuízo de outras atribuições que lhe sejam conferidas em lei e observadas as diretrizes e bases estabelecidas pela União:

- I - baixar normas disciplinadoras dos sistemas estadual e municipal de ensino;*
- II - interpretar a legislação de ensino;*
- III - autorizar o funcionamento do ensino particular e avaliar-lhe a qualidade;*
- IV - desconcentrar suas atribuições, por meio de comissões de âmbito municipal.'*

Nesse entendimento, o Decreto n.º 29.159, de 16.1.2008 (DOE 18.1.2008), que dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação (CEE), no art. 2.º deste, esclarece que:

'Art. 2.º O Conselho Estadual de Educação (CEE), órgão colegiado do Sistema de Ensino do Estado, composto pelas Câmaras de Educação Básica e Câmara de Educação Superior e Profissional, é entidade com autonomia administrativa, constituindo-se em unidade orçamentária e de despesa, e tem como finalidade normalizar a área educacional do Estado, interpretar a legislação do ensino, aplicar sanções, aprovar o Plano Estadual da Educação e Planos de Aplicação de Recursos destinados à educação, assim como exercer as demais atribuições constitucionais e legais previstas.'



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

Então, sem dúvida alguma, se devem ser aplicadas sanções disciplinares a alunos, estas devem ser instituídas por norma lato sensu estadual.

*Há, ainda, **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**. Explico.*

*O Projeto de Lei ora integralmente vetado, de iniciativa **parlamentar**, determinou a **obrigação do Poder Executivo implantar a gestão educacional da responsabilidade do aluno no tocante ao patrimônio municipal**.*

*É de fácil sabença que, nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: **o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade**, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.*

*Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do **princípio da independência e harmonia entre os Poderes** (art. 2.º), e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.*

*A **tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo**, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, **a organização e funcionamento do serviço de educação**, como no caso em análise.*

*Por intermédio Projeto de Lei em questão, a **Câmara determinou a obrigação do Poder Executivo implantar a gestão educacional da responsabilidade do aluno no tocante ao patrimônio municipal, criando obrigações, onerando a Administração**. Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com o patrimônio municipal e com a educação dos alunos, **a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma diz respeito a atos inerentes à função executiva**.*

*Com efeito, **a organização e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo**, já que é a esse Poder que cabe a **responsabilidade**, perante a sociedade, pela **eficiência da Administração**.*

*Sendo assim, **a iniciativa do processo legislativo para organização e funcionamento de serviços municipais é privativa do Poder Executivo**, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho “o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante” (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).*



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

*Por esse motivo, o artigo 35, III, da Lei Orgânica do Município, conferiu ao Prefeito Municipal, **privativamente**, a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do artigo 144, da Constituição do Estado, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal (STF):*

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é para os Municípios.

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou HELY LOPES MEIRELLES que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos, na prática, significa que, quando o Prefeito recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).

*Daí porque o Legislativo Municipal **não** poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade de organizar o serviço público em questão e fixar as*



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

regras para sua operacionalização. Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 12 da LOM), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 60, III, da mesma Carta).

2) Contrariedade ao interesse público:

O citado Projeto de Lei 076/2014 que objetivou obrigar o Poder Executivo Municipal a implantar 'gestão educacional da responsabilidade do aluno', inclusive aplicando penalidades ao aluno vândalo, de forma socioeducativa, podendo ser convertida em ações sociais, é uma verdadeira afronta ao estatuído, também, na Constituição Federal (Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.)

E a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, tendo absoluta ação no cotidiano escolar, pois a educação básica é dirigida a alunos de zero a 17 anos, a princípio.

Sobre o ECA, podemos afirmar que esta lei veio dispor sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (art. 1.º), sendo dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 4.º).

Determina, ainda, o ECA, que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. (art. 5.º)

Também, o direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais. (art. 17), sendo dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor (art. 18).



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

Comanda, também, o citado ECA, que a criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los (art. 18-A), sendo considerado tratamento cruel ou degradante aquele que o humilhe ou o ridicularize (parágrafo único do mesmo art. 18-A).

Importantíssimo esclarecer que é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente (art. 70), inclusive deverão a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principal ação, notadamente, a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos (art. 70-A).

Nesse sentido, abaixo seguem alguns tratamentos considerados desrespeitosos contra alunos, cruéis e degradantes, devido a presença da humilhação e exposição ao ridículo:

- O Globo (BERTA, 2005) informa que a Diretora de uma escola fundamental foi afastada por ter sido acusada de obrigar um aluno da 5ª série a limpar os banheiros da escola na frente dos colegas porque teria esquecido o uniforme de educação física. Outra mãe informa que a mesma diretora solicitou que seu filho chegasse mais cedo para limpar as salas de aula, por conta de problemas ocorridos no transporte escolar. Além do texto do ECA já citado, esta conduta está tipificada como crime pelo Art. 232 ECA (Submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento, com pena de detenção de seis meses a dois anos);

- O Globo (PROFESSOR..., 2005): Professor é condenado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro a indenizar aluna que teria chamado de gorda. Uma aluna do curso universitário saiu para beber água e deixou o gravador ligado. Ao chegar em casa ouviu a gravação onde o professor dizia que havia ido a lanchonete 'se empanturrar de pão de queijo para ficar mais gorda';

- O Globo (GOIS, 2005) informa que a delegada da 12ª Delegacia arquivou a queixa de uma mãe que acusava o professor de apropriação indébita por ele ter levado para a secretaria da escola o walkman de sua filha, que o ouvia no decorrer da aula.

- O Globo (LINS, 2006): no Recife, um professor foi surrado por um grupo de alunos porque recolheu uma bola e terminou com um jogo de futebol que acontecia ao lado da sala de aula. O caso foi registrado na delegacia.

O presente Projeto de Lei 076/2014, na verdade, trata de medida inócua, inconstitucional e vazia, até porque o próprio Código Civil Brasileiro, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que tem por função regular os direitos e obrigações de ordem



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO NORTE

*privada concernentes às pessoas, aos bens e suas relações, estatuiu a **responsabilidade civil por danos, mas unicamente dirigida aos pais**. Veja:*

“TÍTULO IX - DA RESPONSABILIDADE CIVIL
CAPÍTULO I - DA OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil:

I – os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia;

II – o tutor e o curador, pelos pupilos e curatelados, que se acharem nas mesmas condições;

III – o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

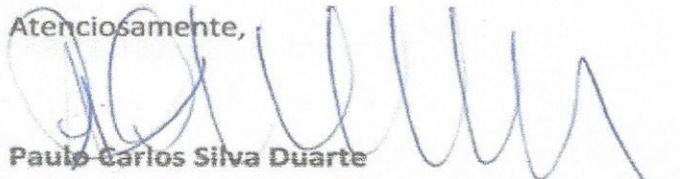
IV – os donos de hotéis, hospedarias, casas ou estabelecimentos onde se albergue por dinheiro, mesmo para fins de educação, pelos seus hóspedes, moradores e educandos;

V – os que gratuitamente houverem participado nos produtos do crime, até a concorrente quantia.”

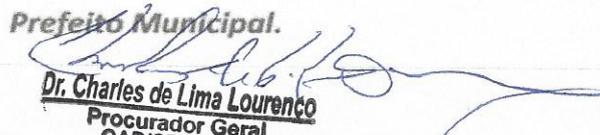
*Então, de clareza solar, que se trata de **Projeto de Lei inconstitucional**, eis que viola diretamente dispositivos da Constituição Federal de 1988, seja por não ter competência sobre a matéria, seja por ter sido de iniciativa parlamentar quando era privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo, ainda, **contrário ao interesse público**, na medida que **atenta frontalmente a política nacional de proteção à criança e ao adolescente**, que prega proteção integral deles, inclusive **proibindo** qualquer **tratamento vexatório, cruel e desumano**, a título de **ação educativa**, quando, imputa ao **aluno** (criança ou adolescente), **penalidades humilhantes** e que o **expõe ao ridículo**, até quando transformados em **serviços sociais**.”*

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar integralmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Limoeiro do Norte-CE.

Atenciosamente,


Paulo Carlos Silva Duarte

Prefeito Municipal.


Dr. Charles de Lima Lourenço
Procurador Geral
OAB/CE: 12.391