

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO  
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

PROCESSO N.: 287/63- C.E.E.

INTERESSADO: Assembleia Legislativa, Fundo Estadual de Bolsas de Estudos.

P A R E C E R N. 18/64

-I-

1. Projeto de lei, dispondo sobre a criação do Fundo Estadual de Bolsas de Estudos, vetado, totalmente, pelo Sr. Governador do Estado, veio a ser, em consequência da rejeição do veto, a Lei n. 8 308, de 21.9.1964, decretada pela Assembleia Legislativa,

2. Segundo o seu texto,

a) fica criado o Fundo, no Conselho Estadual de Educação;

b) o Fundo será administrado por um Conselho Central, que poderá designar Conselhos Locais;

c) o número de bolsas será no mínimo de 50 para cada série de curso, e seu valor se fixará com base no salário mínimo;

d) os recursos do Fundo provirão de dotações orçamentárias, doações e auxílios, rendas e eventuais;

e) a lei orçamentária consignará anualmente os recursos necessários ao funcionamento do Fundo, ao qual se transferirão, no exercício em que se der a sua instalação, os saldos das verbas destinadas a bolsas de estudo, do orçamento vigente;

f) o Poder Executivo regulamentará e instalará o Fundo no prazo de 60 dias, sendo o Regulamento proposto pelo Conselho Estadual de Educação.

3. O presente processo foi iniciado, neste Conselho, quando a Câmara do Ensino Superior recebeu a incumbência de opinar sobre o então projeto de lei. Encontrava-se nas Câmaras Reunidas do Ensino Primário e do Ensino Médio quando promulgada a lei. E vem à Comissão de Legislação e Normas por sugestão do Conselheiro Professor Erasmo de Freitas Nuzzi que, depois de salientar que os artigos 1º, 2º e 8º se relacionam diretamente com as atribuições deste Conselho, consulta esta Comissão sobre o procedimento que se deverá adotar.

4. Após a distribuição do processo ao signatário, recebemos, e apensamos aos autos, ofício da Assessoria Técnico-Legislati

tiva, informando que, apresentado o assunto ao Senhor Governador, tendo em vista a necessidade de se providenciar a regulamentação da lei dentro de 60 dias, houve Sua Excelência por bem exarar, no processo daquela Assessoria, o seguinte despacho: "Dê-se ciência ao Conselho Estadual de Educação".

-II-

5. Não parece, ao relator, caiba a esta Comissão opinar sobre as vantagens ou deméritos da lei. Convém, no entanto, resumir as razões do veto do Senhor Governador, transcritas a fls. 32 -36, e que o Relator subscreve:

a) inadequação à sistemática da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei estadual n. 7 940, de 1963, que criou o Conselho Estadual de Educação;

b) criação de um órgão para a concessão de bolsas, com administração distinta da do CEE, ao qual a LDB atribui essa competência,

c) impropriedade da instituição de organismo com atribuições administrativas e executivas, num órgão colegiado cujas-funções são normativas e fiscalizadoras;

d) inoportunidade, inconveniências e falhas diversas.

6. Não se arguiu, na apresentação das razões do veto, a inconstitucionalidade do projeto. No entanto, é um tema que deve ser meditado.

Dois são os preceitos inquinados, a nosso ver, de vício de inconstitucionalidade: o do art. 7º e o do art. 8º.

Reza o primeiro: "A lei orçamentária consignará anualmente os recursos necessários ao funcionamento do FEBE .... Parágrafo único. No exercício em que se der a instalação do FEBE ser-lhe-ão transferidos os saldos das verbas destinadas a bolsas de estudo, do orçamento vigente".

Dispõe o segundo: "O Poder Executivo regulamentará e instalará o FEBE no prazo de 60 (sessenta) dias ...."

7. A propósito do primeiro (Art. 7º), permitimo-nos reproduzir trecho de indicação que apresentamos, por escrito, ao eminente Presidente do Conselho, em 11.8.1964, no sentido de que se discutisse a questão dos projetos de lei instituindo escolas superiores e de ensino médio ou primário. Dizíamos, então:

"Segundo a Constituição do Estado de São Paulo, há competência concorrente de qualquer deputado, ou Comissão da Assembleia Legislativa, e do Governador, para a iniciativa das leis, ressalvados os casos de competência

exclusiva (art. 22).

Entre as atribuições do Legislativo, se incluem a de votar o orçamento (art. 20, "b") e criar e extinguir cargos públicos (art. 20, "d").

É, porém, da competência exclusiva do Governador, a iniciativa de leis que criarem cargos em serviços já organizados (art. 22, parágrafo único). A proposta-orçamentária será enviada pelo Governador à Assembleia (art. 29)? e entre as atribuições do Governador se inclui a de apresentar à Assembleia a proposta orçamentária (art. 43).

Finalmente, a não ser nos casos previstos no parágrafo único do art. 30, nenhuma lei que crie ou aumente despesa será sancionada sem que dela conste a indicação dos recursos para prover aos novos encargos (art. 30, caput).

sentimo-nos confusos diante de preceito como o do art. 22 da lei n. 3 826, de 6.2.1957 (...) segundo o qual,

"A lei orçamentária do exercício em que se der a instalação dos estabelecimentos de ensino ora criados consignará dotações destinadas ao custeio das respectivas despesas".

Constituirá, essa remissão a uma lei futura, cumprimento da exigência do art. 30 da Constituição - indicação dos recursos hábeis para prover aos novos encargos?

Não haverá, na ordem para que se consignem, na lei-orçamentária futura, as dotações necessárias à instalação, uma invasão das atribuições que os artigos 29 e 43 cometem ao Governador?

Aumenta a nossa perplexidade quando vemos que, na augusta Assembleia legislativa, suas doutas Comissões parecem concordar, se não quanto à inconstitucionalidade, pelo menos a respeito da exclusividade de competência do Governador para ativar serviços. Assim, por exemplo, na página 50 do "Diário Oficial" do Estado de 30.5.1964, "Diário da Assembleia Legislativa" lemos:

"Par. 1 308/64- projeto de lei n. 185/64 (...) -

criar uma Faculdade de Agronomia subordinada à Universidade de Campinas: "Relativamente à criação (...) inexistem óbices (...) Ocorre, porém, que (...) deverá o projeto ser alterado. A providência, consubstanciada no seu art. 22, invade esfera da exclusiva competência do Poder Executivo, desde que fixa data para o funcionamento do referido instituto de ensino"

O orçamento do Estado é inicialmente preparado pelo Poder Executivo. Modificado, que seja, na Assembleia Legislativa, finalmente constitui a lei anual de meios, cujas disposições salvo determinados casos, são permissivas, isto é, não obrigam o Executivo a fazer as despesas autorizadas, É o Poder Executivo que decide sobre o início do funcionamento de um serviço sobre sua organização, portanto. E a criação de cargos em serviços já organizados se faz por lei cuja iniciativa é da competência exclusiva do Governador (...)"

Entendíamos, então, e continuamos entendendo, que preceitos como o do art. 2º da Lei n. 3 826, de 6.2.1957, já transcrito, não indica os recursos necessários à cobertura das despesas e não atende, portanto, ao mandamento do art. 30 da Constituição do Estado.

Não só no citado caso (da lei 3 826, de 1957), mas em todos aqueles em que igual preceito se encontra - e para citar apenas alguns exemplos mais recentes, os das leis n.º. 8 354, de 19 de Outubro de 1964, 8 361, de 20 do mesmo mês, e 8 362, da mesma data, criando, respectivamente, um Conservatório Dramático e Musical em Batatais, uma Faculdade de Engenharia em Campinas e uma de Filosofia, Ciências e Letras em Jundiaí, todas elas dizendo que "A lei orçamentária do exercício em que se der a instalação do órgão (ou da Faculdade) ora criado (a) consignará dotações adequadas ao custeio das respectivas despesas".

Assim, também, o art. 7º da Lei n. 8 308, de 21.9.1964, remetendo a uma lei orçamentária futura a consignação dos recursos necessários ao Fundo Estadual de Bolsas de Estudos, é inconstitucional, porque não consiste, tal referência, numa indicação dos recursos para prover aos novos encargos, inequivocamente exigida-pelo texto límpido do caput do art. 30 da Lei Maior,

A propósito do segundo (art. 8º), é indiscutível que eiva de inconstitucionalidade a chamada Lei n. 8 308, ao ordenar ao Poder Executivo que instale o FEBE em prazo certo.

A legitimidade da recusa, do Poder Executivo, de cumprir leis

que apenas aparentemente o são, porque manifestamente inconstitucionais, foi defendida, com o brilhantismo e a riqueza de argumentos característicos do Professor Miguel Reale, em sua representação ao Governador do Estado, quando no exercício do cargo de Secretário de Justiça, e publicada no "Diário Oficial" de 19 de março de 1963. A tese do ilustre jurista, segundo estamos informados, tem sido, como era de se prever, acolhida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

10. Cabe, portanto, a esta Comissão de Legislação e Normas, na hipótese de vir a perfilhar o ponto de vista do relator, robustecendo-o com as ponderações que por certo lhe acrescentarão os demais, e doutos membros da Comissão, sugerir "que sejam considerados destituídos de qualquer eficácia na órbita administrativa os preceitos legais" que formam a lei n. 8 308, de 21.9.1964 e, em consequência, que se abstenha o Poder Executivo de dar cumprimento àquele diploma e, em especial, ao seu artigo 8º, segundo o qual deve o Fundo Estadual de Bolsas de Estudo ser regulamentado e instalado dentro de 60 dias a contar de 22 de setembro de 1964, data da respectiva publicação; S.M.J.

São Paulo, 12 de novembro de 1964

a) PAULO ERNESTO TOLLE - Relator

Aprovado por unte, o Parecer supra, na 6º reunião da Comissão de legislação e Normas, realizada em 16 de dezembro de 1964. Restitua-se ao Sr. Presidente das Câmaras Reunidas do Ensino Primário e do Ensino Médio»

São Paulo, 16 de dezembro de 1964

a) OSWALDO MULLER DA SILVA - Presidente da CLN.