



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 461/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0548/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Manoel Del Rio, que institui na grade extracurricular da rede de ensino municipal a disciplina de Noções Básicas de Direito Fundamental e dá outras providências.

Segundo o projeto, no âmbito dessa disciplina serão lecionadas noções básicas de direito civil, direito penal, direito constitucional, direito do consumidor e de direitos humanos.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que não observa os limites da competência legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo.

De fato, versa a propositura sobre serviços públicos, matéria que a Lei Orgânica do Município, por força da Emenda nº 28, de 2006, que alterou a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito.

Todavia, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre serviços públicos deverão se revestir de natureza programática, limitando-se a definir diretrizes, princípios ou, ainda, parâmetros para a prestação dos referidos serviços.

Ocorre que, pelo teor dos dispositivos propostos, verifica-se que, em realidade, não se tratam de meras diretrizes, mas sim de ações concretas a serem realizadas pelo Executivo quando da prestação do serviço público de educação, conforme previsto no art. 2º da iniciativa parlamentar.

Nesta linha, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, com a redação dada pela Lei nº 10.709/03) já estabeleceu as atribuições dos Municípios:

"Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica."

De acordo com o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/96, cabe à União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer competências e

diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de forma a assegurar formação básica comum.

Compete, dessa forma, à Câmara de Educação Básica - órgão integrante do Conselho Nacional de Educação - após proposta do Ministério da Educação, deliberar acerca das diretrizes curriculares (art. 9º, § 1º, letra "c", da Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95), cabendo aos Municípios baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 11, inciso III, Lei Federal nº 9.394/96), sistemática essa reafirmada pelo art. 26, "caput", da mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.346/96, com a redação dada pelas Leis nº 12.796/13 e 13.415/17):

"Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

[...]

§ 10. A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação."

Assim, contemplar a parte diversificada do currículo escolar, ou matérias extracurriculares, no caso do sistema municipal de ensino, afronta a competência do Poder Executivo, eis que é a este, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, que compete à elaboração do Plano Municipal de Educação (art. 200, § 3º, Lei Orgânica do Município).

Desta forma, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, a propositura violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Destaque-se, por fim, que a matéria já foi objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, através da ADIN nº 02.93519-65.2011.8.26.0000, que tramitou perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou inconstitucional a Lei oriunda do Município de Itatinga, tendo o Órgão Especial deliberado da seguinte maneira:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei municipal que determina ao Poder Executivo a inclusão da matéria Educação Cívica e Valores Humanos como atividade extracurricular na rede de ensino público municipal, e dá outras providências. Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 114, todos da Constituição Estadual - Ação procedente." ADIN nº 02.93519-65.2011.8.26.0000. Requerente(s): Prefeito do Município de Itatinga. Requerido(s): Presidente da Câmara Municipal de Itatinga. Relator: Antonio Carlos Malheiros. Data do julgamento: 17/out./2012

Cumpra consignar que o fato do texto veicular autorização ao Poder Executivo Municipal para firmar convênios com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Procuradoria Geral do Município no sentido de angariar profissionais ligados à área do Direito para ministrar a disciplina extracurricular que institui, não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

ADI 148 906-0/5, julg. 19/12/07:

A lei fustigada ao preceituar uma autorização ao Poder Executivo de instituir bolsas de estudo em ensino superior aos alunos economicamente carentes do Município de Ribeirão Preto, malgrado o valor social da referida disposição, interfere de modo claro na atuação concreta privativamente concebida ao Prefeito Municipal.

Por via oblíqua a Câmara Municipal está pretendendo governar e administrar por meio de lei ao estipular efeitos concretos de organização e administração da área da educação, inclusive impondo a formação de um Comitê, com definição de seus membros, entre eles, arrolando desde universitários indicados pelos diretórios ou centros acadêmicos das faculdades de Ribeirão Preto até o Secretário Municipal de Educação. (grifamos)

ADI 151.207-0/2-00, julg. 24/10/07:

Há razoabilidade, in casu, do direito invocado, pois a lei autorizativa examinada (f. 14), ao dispor sobre a direção de serviço da Municipalidade, tratou de tema que lhe afeta, na exata medida que incide acerca da aludida invasão competencial (...)

São, portanto, inconstitucionais, as leis autorizativas, como a que constitui o objeto da presente ação, por vício de iniciativa, ao usurpar a competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (grifamos)

Cumpra observar ainda que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Relator

Reis (PT) - Contrário

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD) - Contrário

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/04/2019, p. 129

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.