

PARECER Nº 660/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0103/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereadora Noemi Nonato, que inclui o enxadrismo como atividade curricular do ensino fundamental no Município de São Paulo São Paulo.

Em que pese o elevado propósito que norteia a autora da proposta, ela não reúne condições de prosseguimento.

Com efeito, a educação consta do rol das matérias de iniciativa legislativa concorrente, podendo, portanto, dispor sobre a mesma a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso IX, c/c o art. 30, incisos I e II, ambos da Constituição Federal.

No campo da legislação concorrente, incumbe à União impor as regras gerais e aos Estados e Municípios suplementar tal legislação naquilo que ela não dispôs e desde que com ela não colida.

A União, assim, com fulcro no artigo supracitado da Carta Magna, editou a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a qual prevê, em seu art. 26, que "os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. ." (grifo nosso).

Compete, dessa forma, ao Conselho Nacional de Educação fixar o currículo mínimo comum (art. 9º, § 1º, letra "c", da Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95).

Por outro lado, aos Municípios incumbe baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art.11, inciso III, Lei Federal nº 9.394/96), sendo que esta sistemática é reafirmada pelo art. 26, caput, já destacado.

Cabe ao Executivo, portanto, ao implementar o sistema municipal de ensino público, contemplar a parte diversificada do currículo escolar, visando atender às peculiaridades locais.

Com efeito, o § 3º do artigo 200 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, estabelece expressamente caber ao Executivo, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação e ouvidos os órgãos representativos da comunidade educacional, a elaboração do Plano Municipal de Educação.

O assunto, por sua própria natureza e amplitude, implica no estabelecimento de normas atinentes à organização administrativa da Prefeitura, organização do ensino municipal, atribuições de servidores públicos, etc., todas as matérias sujeitas à iniciativa privativa do Prefeito, conforme dispõem os artigos 37, § 2º, incisos III e IV; 69, inciso XVI, e 200, § 3º, todos da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, no tocante à elaboração da parte diversificada do currículo dos estabelecimentos de ensino privados, caberá a estes, por iniciativa própria, elaborar e executar a sua proposta pedagógica, complementando sua grade curricular, desde que observado o currículo mínimo comum estipulado pelo Conselho Nacional de Educação, não sendo, assim, possível a interferência do Poder Legislativo através de lei, sob pena de violar o disposto na Lei Federal que estabelece as diretrizes e bases da educação.

Registre-se, ainda, que versa a propositura sobre serviços públicos, matéria para a qual a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei, como, aliás, não poderia deixar de ser, posto que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

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 do texto proposto, vale dizer, a inclusão do enxadrismo, como atividade curricular, verifica-se que a propositura não se atém à fixação de meras diretrizes, pretendendo, em realidade, impor a adoção de determinadas condutas ao Poder Executivo, assumindo feição de ato concreto de administração, incidindo, assim, em flagrante violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito: i) a atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, inciso XVI); ii) a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV); e, iii) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, inciso IV).

Corroborando as assertivas acima, acerca da exclusividade conferida ao Prefeito na gestão dos serviços públicos municipais, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADI 164.490-0/2-00, julg. 03/12/08:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal de Valinhos n° 4.256, de 06 de março de 2.008, que ‘Dispõe sobre a realização de exame de acuidade visual em alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública’. Decorrente de projeto de iniciativa parlamentar e promulgada pela Câmara Municipal depois de rejeitado o veto do Prefeito - Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo - Afronta ao artigo 5° da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. (...)”

Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo, de exclusiva competência deste, impondo à Prefeitura a obrigatoriedade de prestar um serviço público, criando um programa de governo, gerando despesas e criando atribuições para órgãos públicos. (...)”

Portanto, violando o princípio da separação de Poderes, consagrado na Constituição Estadual.” (grifamos)

ADI 155.336-0/0-00, julg. 07/05/08:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n° 9963/07 do Município de São José do Rio Preto, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade das maternidades, hospitais ou estabelecimentos congêneres do Município, realizarem exame clínico para diagnóstico de retinopatia da prematuridade, catarata e glaucoma congênito em recém-nascidos. Norma de iniciativa parlamentar. Matéria relativa à organização administrativa e execução de serviços públicos. Atribuição exclusiva do Prefeito. Juízo de oportunidade e conveniência. Despesas não previstas Ofensa ao princípio da separação de poderes Ação julgada procedente.” (grifamos)

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

A matéria padece, portanto, de vício de iniciativa e a nossa jurisprudência é unânime no sentido de que nem mesmo a sanção pelo Prefeito tem o condão de sanar referido vício.

Destaque-se, ainda, que a matéria já foi objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, através da ADI n° 077.286.0/0.9, que tramitou perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou inconstitucional a Lei Municipal n° 12.617, de 04 de maio de 1998 (Incorpora ao currículo das escolas da Rede Municipal de Ensino de 1º Grau a área de conhecimento “Cidade-Cidadania”), onde o Órgão Especial entendeu:

"(...) pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situação concreta por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial (...).

A Lei nº 12.617, de 4 de maio de 1998, do Município de SÃO PAULO, afrontou o disposto nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, ao incorporar ao currículo das escolas da Rede Municipal de Ensino de 1º Grau a área de conhecimento "CIDADE-CIDADANIA" (...).

Por fim, registre-se que, ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o texto aprovado cria despesa obrigatória de caráter continuado e nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos 02 (dois) subseqüentes.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e 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 28/06/2011

Arselino Tatto – PT – Presidente

Dalton Silvano - Relator

Abou Anni - PV

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

José Américo - PT

Milton Leite – DEM