

PUBLICADO DOC 12/10/2005

PARECER Nº 1124/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0300/05

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Russomanno, que visa incluir na grade curricular das escolas da rede municipal de ensino fundamental a disciplina "Economia Doméstica".

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Com efeito, nada obsta o prosseguimento da proposta eis que amparada na competência municipal para legislar sobre assuntos de predomínio de interesse local, nos termos do art. 30, I da Constituição Federal e art. 13, I da Lei Orgânica do Município.

Importa ressaltar que o fato de disciplinar um serviço público em nada obsta o prosseguimento da proposta, como se verá a seguir.

De fato, tanto a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 24 e a Constituição Federal, em seu art. 61, reservaram aos Chefes do Poder Executivo iniciativa legislativa em matérias relativas a servidores públicos e estrutura administrativa. Nada contém estes textos legais, contudo, com relação à reserva de iniciativa no que concerne aos serviços públicos, exceto no caso dos Territórios (art. 61, § 1º, alínea "b", CF).

É certo, porém, que a Lei Orgânica do Município optou por colocar em seu texto a iniciativa legislativa reservada ao Prefeito também com referência às leis que tratem de serviço público, ex vi do art. 37, § 2º, inciso IV.

Todavia, também é certo que doutrina e jurisprudência entendem serem as regras atinentes ao processo legislativo constantes da Constituição Federal, de obediência obrigatória por Estados e Municípios (TRJ 150/341, 150/482, 151/425, 157/460, 163/975).

Dessa forma, para compatibilizar a existência da norma municipal com o ordenamento jurídico somente resta ao intérprete entender que a restrição constante da Lei Orgânica diz respeito tão-somente a regras que disciplinem o serviço público não de forma geral e abstrata, mas aquelas que representem atos específicos e concretos de administração, de governo, estes sim atribuição exclusiva do Chefe do Executivo (art. 56, LOM).

De fato, Hely Lopes Meirelles, em parecer sobre lei de iniciativa do Executivo (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) discrimina tais situações com sua costumeira didática:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Aliás, já tramitou por esta Casa o projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de nº 1/99, que recebeu parecer pela legalidade da Comissão de Constituição e Justiça (parecer nº 419/99), visando justamente retirar tal restrição da Lei Orgânica do Município, compatibilizando assim seu texto com o ordenamento jurídico em vigor. Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 14/9/05

Celso Jatene – Presidente

Aurélio Miguel

Jooji Hato

José Américo

Kamia
Russomanno

((TITULO))VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR GILSON BARRETO E DA VEREADORA SONINHA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 300/05

((TEXTO))Trata-se de projeto, de autoria do nobre Vereador Russomanno, que visa incluir na grade curricular das escolas da rede municipal de ensino fundamental a disciplina "Economia Doméstica".

A proposta, ao interferir na estrutura curricular das escolas municipais, esbarra em nosso ordenamento jurídico.

De fato, de acordo com o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 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, 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).

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", do diploma acima mencionado:

"Art. 26. 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".

Cabe ao sistema municipal de ensino, portanto, contemplar a parte diversificada do currículo escolar, visando a atender as peculiaridades locais.

No entanto, o estabelecimento desse conteúdo curricular diversificado depende de diploma legal de iniciativa do Executivo, uma vez que a educação é caracterizada como serviço público.

Assim, sendo a educação atribuída pelo ordenamento jurídico ao Estado, como um dever (art. 205, CF), configura a prestação de um serviço público, constituindo, assim, matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 37, parágrafo 2º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

O projeto disciplina, assim, a prestação de um serviço público. Neste sentido preleciona José Afonso da Silva que, a concepção da educação como dever do Estado "importa em elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos, daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, meramente secundária e condicionada (arts. 209 e 213) (...) A escola pública, comum a todos, não seria, assim, o instrumento de benevolência de uma classe dominante, tomada de generosidade ou de medo, mas um direito do povo, sobretudo das classes trabalhadoras, para que, na ordem capitalista, o trabalho (não se trata, com efeito, de nenhuma doutrina socialista, mas do melhor capitalismo) não se conservasse servil, submetido e degradado, mas, igual ao capital na consciência de suas reivindicações e dos seus direitos." 2

Aliás, como ensina Hely Lopes Meirelles, "a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Ed., pág. 553).

Importa trazer à colação, ainda, a jurisprudência abaixo transcrita:

"E, indubitavelmente, compete ao Prefeito a execução das obras e serviços públicos municipais em toda a sua plenitude. Assim, tratando-se de atribuição típica da Administração, a condução dos negócios públicos, o planejamento das obras e serviços, bem como a realização das atividades locais, não poderia haver interferência da Edilidade, ainda que através de Lei. (...) Clara a vulneração do princípio da independência e harmonia entre os poderes". (TJESP, Adin n. 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

A propositura viola, assim, o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 6º, de nossa Lei Orgânica.

Ressalte-se, por fim, que já é entendimento pacífico em nossa jurisprudência que nem mesmo a sanção tem o condão de afastar a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (ADin n. 13.882-0, TJESP; ADin n. 1.070, STF, j. 23.11.94).

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 14/9/05

Celso Jatene – Presidente (contrário)

Gilson Barreto - Relator

Aurélio Miguel (contrário)

Kamia (contrário)

Russomanno (contrário)

Soninha