

PARECER Nº 1383/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0294/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Cláudio Fonseca, que introduz diretrizes para educação em tempo integral com gradual e progressiva ampliação da jornada escolar dos alunos do ensino fundamental da rede municipal.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto lei que encontra consonância com o ordenamento jurídico vigente.

Com efeito, o projeto trata de matéria sobre educação e proteção à criança e ao adolescente, matérias para as quais esta Casa detém competência legislativa, nos termos do art. 24, incisos IX e XV da Constituição Federal.

Insta registrar inicialmente que as crianças pertencem a uma classe de sujeitos especiais – assim como os idosos e as pessoas portadoras de necessidades especiais – aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial.

Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Também não é demais lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina em seu art. 4º o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos fundamentais das crianças, dentre os quais se destaca o direito à educação.

O direito à educação possui matriz constitucional, estando expressamente consignado no art. 208 da Constituição Federal, competindo aos Municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, nos termos do art. 211, § 2º, também da Carta Magna.

A ampliação da carga horária da educação infantil, em caráter optativo para as escolas e alunos, vai ao encontro de tais mandamentos constitucionais e visa assegurar a prestação efetiva de um direito fundamental do maior relevo, não se podendo olvidar que contribuirá também para possibilitar que as mães possam trabalhar com maior tranquilidade sabendo que seus filhos estarão adequadamente cuidados e educados.

A educação infantil é de tão sobremaneira relevante que, confirmando o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do Agravo de Instrumento nº 677274, manifestou:

“EMENTA: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE. ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006). COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). AGRAVO IMPROVIDO.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, em conseqüência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias

da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- Os Municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.” (grifos do original)

Por tratar de matéria que dispõe sobre a atenção relativa à criança e ao adolescente, deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação da proposta.

No mais, a aprovação da proposta se submete à disciplina do artigo 40, § 3º, inciso XII da Lei Orgânica do Município, dependendo de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19.10.2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu - PTB - Relator

Abou Anni - PV

Adolfo Quintas - PSDB

Dalton Silvano - PV

Florianio Pesaro - PSDB

Marco Aurélio Cunha – PSD

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR AURÉLIO MIGUEL DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO LEI Nº 0294/11.

Trata-se de projeto lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que visa introduzir diretrizes para educação em tempo integral com gradual e progressiva ampliação da jornada escolar dos alunos do ensino fundamental da rede municipal.

Em que pesem os meritórios propósitos de seu subscritor, o projeto não pode prosperar, porquanto pretende implantar política de educação no município, como será demonstrado.

Com efeito, a Constituição Federal em seu art. 22, inciso XXIV, atribui à União a competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, cabendo aos Estados e Distrito Federal impor suas particularidades em relação ao tema (art. 24, inciso IX), e, respeitadas as diretrizes emanadas da União e do Estado, aos Municípios para suplementar tais normas, considerando o interesse local (art. 30, incisos I e II).

Ainda neste sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/96), em seu artigo 9º, inciso IV, dispõe que 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.

No exercício de tal competência, a União, dispendo de forma ampla, editou a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação –, que em seu art. 11, inciso III, estabelece que incumbe aos Municípios incumbir baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.

A Lei Orgânica Paulistana, por seu turno, determina:

Art. 200 [...]

§ 3º - O Plano Municipal de Educação previsto no art. 241 da Constituição Estadual será elaborado pelo Executivo em conjunto com o Conselho Municipal de Educação (...);

§ 4º - O Plano Municipal de Educação atenderá ao disposto na Lei Federal nº 9.394/96 (...);

[...]

Art. 201 – Na organização e manutenção do seu sistema de ensino, o Município atenderá ao disposto no art. 211 e parágrafos da Constituição da República e garantirá gratuidade e padrão de qualidade de ensino.

[...] § 3º - A carga horária mínima a ser oferecida no sistema municipal de ensino é de 4 (quatro) horas diárias em 5 (cinco) dias da semana.

§ 4º - O ensino fundamental, atendida a demanda, terá extensão de carga horária até se atingir a jornada de tempo integral, em caráter optativo pelos pais ou responsáveis, a ser alcançada pelo aumento progressivo da atualmente verificada na rede pública municipal.

[...] Art. 202 – Fica o Município obrigado a definir a proposta educacional, respeitando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e legislação aplicável.

Da leitura dos dispositivos transcritos, depreende-se que compete 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.

Por consequência, o assunto, em função de 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 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, em respeito ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Verifica-se, assim, que o projeto desce a especificidades próprias da lei ordinária e restringe o exercício da função do Prefeito, essencial para alcançar os fins da atividade governamental através do estabelecimento de políticas públicas, consoante as prioridades eleitas discricionariamente pelo seu programa de governo, sendo essa a razão pela qual o 200, § 3º da Lei Orgânica Municipal transcrito, reserva ao Prefeito, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação e ouvidos os órgãos representativos da comunidade educacional, a elaboração do Plano Municipal de Educação.

Por outro lado, o aumento, em caráter perene, da carga horária escolar em comento caracteriza-se como aumento de despesa obrigatória de caráter continuado para a Municipalidade, sem observância dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os artigos 16 e 17 de seguinte conteúdo:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio...

Ante o exposto, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 19.10.2011.

Aurélio Miguel - PR

José Américo – PT