

PARECER Nº 1419/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0426/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que dispõe sobre o Programa de Leitura de Jornais e Revistas como conteúdo transversal das disciplinas curriculares das escolas da rede municipal de ensino.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que invade seara privativa do Executivo, consoante será demonstrado.

De início, deve ser registrado 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 de seu texto, 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, dispositivos que determinam ao Executivo a prática de atos concretos quando da formulação e execução de suas políticas públicas, não traduzem uma norma geral, configurando, em realidade, uma interferência indevida na atividade própria e típica daquele Poder, que é a de administrar e, conseqüentemente, implicam em violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Como exemplo das atividades concretas determinadas pela propositura para o desenvolvimento do pretendido programa citem-se a promoção de debates (art. 2º, II) e criação do jornal da escola com a participação da comunidade (art. 2º, V). Estes dispositivos deixam patente que a propositura pretende traçar de forma detalhada o modo pelo qual deve ser prestado o serviço público de educação.

Todavia, atividades como a organização do formato das aulas e a eleição dos métodos a serem utilizados revelam nítido caráter administrativo, afeto aos educadores e à Secretaria de Educação que representam, no âmbito do Poder Executivo, a instância técnica adequada para a abordagem da matéria sob o prisma proposto, com a participação da comunidade nos termos previstos na Constituição Federal (art. 206, VI) e na Lei Orgânica do Município (art. 200, § 2º e 3º).

Por outro lado, convém ressaltar, que a justificável preocupação que a propositura revela com a formação de espírito crítico e de participação nos alunos da rede municipal de ensino não foi ignorada pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e nem pela Lei Orgânica do Município, vez que estes diplomas fixam como objetivo da educação o preparo para o exercício da cidadania e o desenvolvimento do espírito crítico, conforme se verifica pelos artigos 205; 203, I; 2º e 22 dos respectivos textos legais, cabendo ao Poder Executivo dar concretude a tais mandamentos.

Neste ponto, ajuda a bem dimensionar a questão ora em análise a menção à primorosa lição de Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, 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 atividade 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." (grifamos)

Resta nitida, portanto, na propositura a ofensa aos dispositivos da Lei Orgânica do Município que atribuem ao Prefeito competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

A título ilustrativo e a fim de corroborar as assertivas ora expostas, verifique-se o entendimento recentemente exarado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos da ADIn nº 160.996-0/2-00, julgada em 13 de agosto de 2008, na qual restou reconhecida a interferência indevida do Legislativo na atividade típica do Executivo em razão da aprovação de lei de iniciativa parlamentar relacionada ao tema das políticas públicas:

"Com efeito, ao editar, por iniciativa de um de seus Deputados, norma legal dispendo sobre a criação de um "Programa Estadual para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Oficial de Educação", estabelecendo a "capacitação permanente dos educadores para que tenham condições de identificar os sinais da dislexia e de outros distúrbios nos educandos" (artigo 2º), impondo às Secretarias da Saúde e da Educação a formulação de diretrizes para viabilizar a plena execução do referido programa (artigo 3º), que terá caráter preventivo e também promoverá o tratamento do educando" (artigo 4º), a Assembléia Legislativa invadiu esfera de atribuição reservada ao Governador do Estado, sem dúvida, em que pese a louvável intenção que inspirou a autora do projeto de lei.

Ao Governador do Estado compete dispor privativamente sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e serviços da Administração Pública Estadual. Nelas se insere inegavelmente a atividade concreta e típica de administração consubstanciada na criação de programa destinado à identificação de dislexia na rede oficial de educação e seu tratamento, assim como a adoção de medidas necessárias para a sua implementação e execução.

O fato de ser concorrente a competência legislativa dos Estados da federação para legislar sobre educação e proteção à saúde não confere à Assembléia Legislativa autorização para iniciar processo legislativo a respeito de matéria que interfere diretamente na administração superior do Estado, pois é cediço, como se disse, caber exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que envolvam o planejamento, a organização, a direção e a execução dos atos e serviços de governo. (grifamos)

Desta forma, a propositura 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 contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, 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 17/11/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Quito Formiga – PR

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

Netinho de Paula – Pcdob

VOTO VENCIDO DO RELATOR KAMIA AO PROJETO DE LEI Nº 0426/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que dispõe sobre o Programa de Leitura de Jornais e Revistas como conteúdo transversal das disciplinas curriculares das escolas da rede municipal de ensino.

O projeto pode prosseguir em tramitação, já que amparado na competência legislativa desta Casa, espelhada no artigo 30, I e V da Constituição Federal e no artigo 13, I e 37, caput, da Lei Orgânica do Município, os quais conferem à Câmara competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para a instituição e organização dos serviços públicos de interesse local.

Versa a propositura sobre serviços públicos, especificamente sobre o serviço de educação, matéria sobre a qual compete a esta Casa legislar, observando-se que a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos, como, aliás, não poderia deixar de ser, posto que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Deve ser consignado, ainda, que a propositura vai ao encontro das determinações contidas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) e na Lei Orgânica do Município no sentido de que a educação deve visar à formação de espírito crítico e de participação nos alunos da rede municipal de ensino, conforme se verifica pelos artigos 205; 203, I; 2º e 22 dos respectivos textos legais.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros para deliberação, conforme disposto no art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica Paulista.

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, com fundamento no art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

Em vista do exposto, na forma do Substitutivo sugerido pelo autor da propositura, somos pela LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0426/10.

Dispõe sobre diretrizes para o ensino das disciplinas curriculares das escolas da rede municipal de ensino, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O ensino das disciplinas curriculares das escolas da rede municipal de ensino, além das diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, deverá buscar formas de concretizar e relacionar princípios e conceitos com a realidade.

Art. 2º Dentre os recursos didáticos selecionados pelos professores serão incluídos jornais, revistas e publicações de âmbito local e regional que contenham matérias relacionadas aos assuntos tratados em sala de aula.

Art. 3º A inclusão de jornais, revistas e publicações de âmbito local e regional, como recurso didático, tem como objetivo possibilitar:

- I- atualização e contextualização de conhecimentos;
- II- promoção de debates e desenvolvimento do espírito crítico;
- III- leitura e interpretação da linguagem e estrutura da redação jornalística;
- IV- o fomento pelo gosto da leitura de jornais e demais gêneros periódicos;
- V- a realização de oficinas para criação do jornal da escola, com a participação da comunidade.

Art. 4º As empresas do setor da imprensa escrita poderão colaborar com a implementação das diretrizes fixadas nesta Lei, a critério do Poder Executivo, mediante a celebração de convênios e/ou parcerias.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/11/2010

Abou Anni – PV

Carlos Alberto Bezerra J. – PSDB (Abstenção)

Floriano Pesaro – PSDB

Kamia – DEM