

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 119/00

Ofício ATL. nº 036/02, de 18 de janeiro de 2002

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do Ofício nº 18/Leg.3/0878/2001, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 20 de dezembro de 2001, relativa ao Projeto de Lei nº 119/00.

De autoria do nobre Vereador Paulo Frange, o projeto dispõe sobre a celebração de convênios para repasse de recursos ao Conselho de Escola, na forma que especifica.

Sem embargo dos meritórios propósitos que nortearam seu ilustre autor, a medida não reúne condições de ser convertida em lei, impondo-se, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, seu veto total, por manifesta inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, nos termos das considerações a seguir aduzidas.

Em verdade, a mensagem aprovada dispõe sobre a instituição, na Secretaria Municipal de Educação, do "Programa Gestão Participativa de Recursos da Escola Municipal", a ser mantido mediante repasses de recursos financeiros realizados pela referida Pasta aos Conselhos de Escola das unidades municipais de ensino, regulamentados pelo Estatuto do Magistério, prevendo, ainda, a celebração de convênios, bem como regras e procedimentos relativos aos mencionados repasses.

Patente, pois, que a medida dispõe sobre matéria relativa a organização administrativa e serviços públicos, além de criar atribuições para unidades da Administração, impondo-lhes normas e procedimentos de natureza administrativa, orçamentária e contábil, o que é vedado ao Legislativo, por expressa disposição legal.

Com efeito, as leis que tratam de organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária são de iniciativa privativa do Prefeito, "ex-vi" do disposto no inciso IV do § 2º artigo 37 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Indiscutível que a propositura extrapola claramente as atribuições do Legislativo e invade a esfera de competências específicas do Executivo, configurando grave afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo. A indevida ingerência do Legislativo em assuntos do Executivo permeia praticamente todo o texto vindo à sanção, notadamente no que tange à previsão de repasse de verbas públicas para os Conselhos de Escolas, incluindo as oriundas de fundos municipais, bem como no que se refere ao estabelecimento de novas atribuições e regras a órgãos municipais, com evidente interferência em suas atividades e funções.

Por outro lado, é mister ressaltar que o Programa em questão pressupõe a existência de verbas, importando aumento de despesas, sem a correspondente indicação de recursos. Versa, portanto, sobre matéria eminentemente orçamentária - a respeito da qual, aliás, estabelece normas e procedimentos próprios, em descompasso com o ordenamento legal pertinente - cuja iniciativa também compete exclusivamente ao Prefeito, conforme o inciso IV do § 2º do artigo 37 da Lei Orgânica do Município.

Resta destacar que a celebração de convênios pelo Município, mencionada na ementa e no artigo 7º da mensagem aprovada, constitui igualmente ato típico de administração, consoante pacífico entendimento firmado pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, não cabendo ao Legislativo determinar sua realização ou mesmo autorizar o Executivo a celebrar tais ajustes, pelo que a propositura, também nesse aspecto, representa indevida ingerência de um Poder em seara privativamente reservada a outro, violando o princípio constitucional acima invocado.

Não obstante as razões de inconstitucionalidade apontadas sejam suficientes para fundamentar o veto integral do texto aprovado, a medida apresenta-se contrária ao interesse público, incorrendo, ainda, em óbices jurídicos e impropriedades de natureza técnico-legislativa, que resultam na inviabilidade de sua eventual aplicação.

Conforme previsto nos artigos 2º e 7º da propositura, a Secretaria Municipal de Educação, por intermédio dos Núcleos de Ação Educativa, repassaria recursos financeiros, mediante

depósito em conta bancária específica, aos Conselhos de Escola das unidades municipais, legal e formalmente constituídos, regulamentados pelo Estatuto do Magistério. Por primeiro, urge assinalar que, no âmbito municipal, o Conselho de Escola acha-se disciplinado pelos artigos 104 a 110 da Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal, bem como pelos artigos 9º a 27 do Decreto nº 33.991, de 24 de fevereiro de 1994, que institui o Regimento Comum das Escolas Municipais, sem prejuízo das normas federais, estaduais e municipais pertinentes. O Estatuto do Magistério Municipal assim o define:

"Art. 104 - O Conselho de Escola é um colegiado com função deliberativa, cuja atuação está voltada para a defesa dos interesses dos educandos e inspirada nas finalidades e objetivos da educação pública do Município de São Paulo".

De acordo com o artigo 9º do citado decreto, esse colegiado é constituído por membro nato, por representantes das demais categorias de servidores em exercício nas escolas municipais, por representantes dos pais e por representantes dos alunos.

Segundo o artigo 12 do mesmo diploma legal, o Conselho de Escola tem "natureza deliberativa, cabendo-lhe estabelecer para o âmbito da escola diretrizes e critérios gerais relativos à sua ação, organização, funcionamento e relacionamento com a comunidade, compatíveis com as orientações e diretrizes da Política Educacional da Secretaria Municipal de Educação, participando e se responsabilizando social e coletivamente pela implementação de suas deliberações."

Por conseguinte, exsurge evidente que o Conselho de Escola não é entidade jurídica, não podendo, pois, receber recursos financeiros diretamente, na forma alvitrada no texto ora vetado, mesmo porque não possui competência legal para a gestão dessas verbas.

Nesse sentido, cumpre apontar que, de acordo com o inciso XIII do artigo 109 do Estatuto do Magistério Municipal e com o inciso V do artigo 14 do decreto supracitado, a atribuição do Conselho de Escola circunscreve-se a "decidir sobre procedimentos relativos à priorização de aplicação de verbas", e não a administrá-las, tarefa que cabe aos órgãos competentes da Administração.

Ademais, inviável juridicamente a realização de convênios entre a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho de Escola, haja vista que, na precisa conceituação da ilustre Profª Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o convênio é "forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração." (in "Direito Administrativo", 13ª edição, Ed. Atlas, 2001, pag. 284)

Incabível, pois, a celebração de convênio entre o Poder Público Municipal e o Conselho de Escola que, como um colegiado inserido na própria estrutura da unidade escolar, não constitui entidade pública nem privada.

Além do intransponível óbice jurídico apontado, evidenciam-se outras impropriedades, a impossibilitarem a conversão da medida em lei.

O artigo 7º da propositura revela-se não só ilegal como contrário ao interesse público, na medida em que prevê a possibilidade de recebimento de repasses pelos Conselhos de Escola que formalizarem convênio ou "outro procedimento que o Executivo julgar pertinente", com a Secretaria Municipal de Educação, e que "obtenham parecer favorável dos Conselhos de Escola", ou seja, de si próprios.

O artigo 8º equipara as Associações de Apoio Comunitário dos Centros Municipais de Ensino Supletivo - CEMES e os Centros Municipais de Capacitação para o Trabalho - CMCT, da Secretaria Municipal de Educação, aos Conselhos de Escola, para todos os efeitos, caso não exista um Conselho regular e legalmente constituído na respectiva escola.

Inquestionavelmente, tal disposição desatende ao interesse público, por afigurar-se inoportuna e inadequada a equiparação proposta, esbarrando nos mesmos óbices legais relativos aos Conselhos de Escola, posto que tais associações e centros, além de não encontrarem previsão no Estatuto do Magistério Municipal, nem no decreto que instituiu o Regimento Comum das Escolas Municipais, têm natureza diversa daquela atribuída legalmente ao Conselho de Escola, cujo colegiado necessariamente deve incluir representantes dos pais, dos alunos, do corpo docente e da equipe técnica.

Finalmente, pelo que se observa da redação da mensagem aprovada, a propositura, que inicialmente previa tais repasses às Associações de Pais e Mestres das escolas, sofreu alterações sem, todavia, receber as necessárias adequações, resultando em disposições

imprecisas e revestidas de impropriedades de ordem técnico-legislativa, merecedoras dos reparos já apontados, que não recomendam sua sanção.

Por conseguinte, o texto aprovado, além de eivado de insanável vício de inconstitucionalidade, pelos motivos minudentemente examinados, afigura-se claramente contrário ao interesse público, razões pelas quais vejo-me compelida a vetá-lo integralmente, com fulcro no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município.

Assim sendo, devolvo o assunto à apreciação dessa Egrégia Câmara que, com seu elevado critério, se dignará a reexaminá-lo.

Na oportunidade, renovo protestos de elevado apreço e distinta consideração.

MARTA SUPLICY, Prefeita

Ao Excelentíssimo

Senhor José Eduardo Martins Cardozo

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo