



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 463/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0609/18.

Cuida-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Arselino Tatto, que pretende regulamentar o artigo 211 da Lei Orgânica do Município, que assegura a gestão democrática nas unidades escolares do sistema municipal de ensino.

De acordo com a justificativa, o projeto reforça os valores de construção de um estado democrático, conforme dispõe a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; consagra o exercício da pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, a liberdade do debate para proporcionar conhecimento científico e a explicação de como esse conhecimento é produzido. Além disso, proíbe o cerceamento de opiniões, a prática de atos que configurem crimes tipificados em lei e a pressão ou coação que represente violação aos princípios constitucionais. O projeto ainda determina a realização de campanhas de divulgação dos princípios e garantias contidos na Carta Maior e na Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final apresentado, conforme passa a ser doravante exposto.

Preliminarmente, cumpre observar que a despeito da competência concorrente de todos os entes federados para legislar sobre educação (art. 24, inciso IX combinado com o art. 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal), parte da matéria tratada nesta propositura consubstancia diretrizes e bases da educação, assunto para o qual a União tem competência legislativa privativa, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Carta Republicana.

Com efeito, os ideais nos quais o projeto em análise encontra-se alicerçado - liberdade de aprendizado e ensino, bem como pluralismo de ideias e concepções pedagógicas - estão expressamente previstos no art. 206, II e III, da Constituição Federal como princípios do ensino, o que implica sua indissociabilidade da disciplina a respeito de diretrizes e bases, atraindo a competência legislativa privativa da União supracitada.

Ademais, não se pode olvidar que a concretização normativa desses princípios necessita de tratamento normativo uniforme em todo o território nacional, não configurando assunto de interesse local que justifique a edição de lei municipal a respeito do tema.

Pela pertinência com a matéria de fundo veiculada no projeto em análise, vale ressaltar que a discussão acerca da neutralidade do ensino nas escolas é tema que tem suscitado intenso debate na sociedade, culminando com a apresentação de diversos projetos de lei nos mais diferentes âmbitos federativos. Um desses projetos foi aprovado pela Assembleia Legislativa de Alagoas, convertendo-se na Lei alagoana nº 7.800, de 5 de maio de 2016, fruto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537, cuja medida cautelar foi deferida pelo Ministro Luis Roberto Barroso em decisão assim ementada:

"Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Programa Escola Livre. Lei estadual. Vícios formais (de competência e de iniciativa) e afronta ao pluralismo de ideias. Cautelar deferida. I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III); 2. Afronta aos dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema

(CF, art. 24, IX e § 1º); 3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais; 4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, "c" e "e", ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos. II. Inconstitucionalidades materiais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas: 5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei.

(...) Diante do exposto, defiro a liminar pleiteada para determinar a suspensão da integralidade da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas.

(STF, Medida Cautelar na ADI n. 5.537, decisão do Min. Rel. Roberto Barroso, j. 21.03.17, DJE 23.03.17, grifos nossos)

Como se percebe, a ratio decidendi adotada nessa decisão aplica-se perfeitamente ao projeto em análise no ponto em que visa promover o estabelecimento de diretrizes por meio de lei municipal, evidenciando afronta ao pacto federativo previsto no art. 1º da Constituição Federal, no art. 1º da Constituição Estadual e no art. 1º da Lei Orgânica do Município.

Não obstante, no que tange à determinação da realização de campanha para divulgação dos preceitos contidos na Constituição Federal e dos princípios adotados pela LDB, bem como no que tange ao estabelecimento de regra para gravação de vídeos ou áudios, o projeto encontra respaldo na competência legislativa municipal e na iniciativa parlamentar para a matéria, consoante novo entendimento jurisprudencial, notadamente firmado no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matematicamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas. Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723-06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos)

Consigne-se, ainda, que o projeto está em harmonia com a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão (aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000) que, afirmando que a consolidação e o desenvolvimento da democracia dependem da existência de liberdade de expressão e que é inadmissível obstaculizar o livre debate de ideias e opiniões, estabeleceu, entre outros, os seguintes princípios, que devem ser observados pelos Estados subscritores da Convenção Americana de Direitos Humanos,

dentre os quais está o Brasil: a) a liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas (1); b) toda pessoa tem o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente (2); c) a censura prévia, a interferência ou pressão direta ou indireta sobre qualquer expressão, opinião ou informação através de qualquer meio de comunicação oral, escrita, artística, visual ou eletrônica, deve ser proibida por lei (5); e d) toda pessoa tem o direito de externar suas opiniões por qualquer meio e forma (6) - in <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>.

Pode-se vislumbrar, ainda, respaldo para o projeto no art. 7º, V, da Lei nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação, segundo o qual é direito individual obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades públicos, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços.

Por outro lado, no ponto em que estabelece a necessidade de prévio consentimento para gravações de áudio e vídeo, o projeto reflete a garantia constitucional da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (inciso X do art. 5º da Constituição Federal).

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: i) adaptar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; ii) adaptar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, na medida em que determinar o órgão público responsável pela realização de campanhas e impor prazo para a regulamentação da lei expressa atividade tipicamente administrativa, a ser exercida segundo juízo de conveniência e

oportunidade do Chefe do Executivo, como foi decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, nos autos da ADI nº 2095527-18.2018.8.26.0000 (j. 26/09/18).

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo abaixo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0609/2018

Determina a realização de campanha informativa sobre os princípios norteadores do ensino estabelecidos na Constituição Federal, na Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Lei Orgânica do Município de São Paulo e dispõe sobre a gravação de vídeos ou áudios, durante as aulas e demais atividades de ensino.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O Poder Público deverá promover campanha informativa nas unidades escolares da rede municipal sobre:

I - as garantias expressas pelo inciso II do art. 206 da Constituição Federal, que assegura "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber";

II - os princípios previstos no art. 3º da Lei nº 9.394/1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional;

III - os princípios e mandamentos constantes na Lei Orgânica do Município acerca do atendimento ao programa de educação inclusiva e educação igualitária com desenvolvimento de espírito crítico;

IV - a concepção de que a escola é para todos, com pluralidade de ideias como dádiva para resolver problemas e socializar as pessoas.

Art. 2º A gravação de vídeos ou áudios, durante as aulas e demais atividades de ensino, por professores, estudantes ou funcionários somente poderá ocorrer mediante prévio consentimento de quem será filmado ou gravado, em conformidade com o projeto pedagógico da unidade escolar.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 17/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/04/2019, p. 130

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.