

PARECER JURÍDICO SOBRE PROJETO DE LEI Nº 17, QUE INSTITUI O PROGRAMA DIREITO NA ESCOLA NAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO DE LARANJEIRAS/SE.

Instado pela Presidência da Câmara Municipal de Laranjeiras a emitir parecer técnico e jurídico-constitucional acerca do Projeto de Lei nº 17, que institui o Programa “Direito na Escola”, a ser oferecido, preferencialmente, em parceria com a 34ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Sergipe – OAB Aracaju, junto às escolas municipais tendo como temas a serem abordados Noções de Direito, Cidadania e Empreendedorismo, no âmbito do município de Laranjeiras/SE, oferecemos nossa opinião em forma de parecer nos termos que segue.

Trata-se de Projeto de Lei encaminhado para análise da Câmara Municipal de iniciativa do Vereador Edvaldo Xavier Almeida Neto, que pretende implementar palestras esporádicas de noções de direito, cidadania e empreendedorismo, em parceria com a OAB/SE, como atividades complementares nas escolas municipais de Laranjeiras.

Aduz a propositura que as palestras serão oferecidas aos alunos a partir do 5º ano do Ensino Fundamental, com carga horária de 01 (uma) hora semanal, e serão ministradas por bacharel em Direito.

Determina que os temas das palestras serão Direitos e Garantias Fundamentais, Princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, Noções de Direito Civil, Penal, Constitucional, Trabalhista, Tributário, Previdenciário e Eleitoral.

Em seus artigos 4º e 5º, o Autor do Projeto explana que o programa será oferecido de forma gratuita, sem vínculo empregatício ou contratual entre o Município e o palestrante, assim como autoriza a celebração de contrato, convênio ou parcerias com empresa, fundações ou organizações que desenvolvam a atividade objeto desta matéria.

Por fim, determina o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os ditames da lei sejam regulamentados no município de Laranjeiras pela Prefeitura.



É o que cumpre relatar. Passando à análise da legalidade, constitucionalidade e forma, segue nossa opinião.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que *“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”* O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

A medida que se pretende aprovar no âmbito do Município de Laranjeiras se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 17/2021 visa aprimorar a educação escolar mediante a inclusão, no estrito âmbito local, de tema transversal relativo à matérias de Direito, o que não encontra resistência na Constituição Federal de 1988 quanto à competência.

Quanto à matéria de fundo, também não há qualquer óbice à proposta. Convém lembrar que o objetivo primordial do Projeto de Lei é promover projetos educacionais, buscando meios para a profissionalização simultânea à educação formal do adolescente, combatendo a delinquência infanto-juvenil, conforme a própria justificativa do Projeto.

O artigo 227, *caput*, da CF/88 prevê que *“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”* A expressão “Estado”, obviamente, traduz-se em um conceito *lato sensu*, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), atendendo às diretrizes constitucionais, estabeleceu um verdadeiro conjunto de normas destinadas à proteção integral e absoluta das crianças e dos adolescentes, que passaram a ser tratadas como efetivos sujeitos de direitos. Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Estatuto indicam, resumidamente, todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes. Veja-se:

“Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.”

É perceptível, portanto, que a medida pretendida na propositura é compatível com os interesses defendidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Ocorre, porém, que o Projeto de Lei nº 17/2021, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa. O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos.

A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há



reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Na CF/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, repetida na Constituição do Estado de Sergipe pelo artigo 61, os quais preveem os casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo.

Ocorre que essas normas são demasiadamente amplas e carregam conceitos genéricos (“organização administrativa”, “servidores públicos”, “criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública”, “serviços públicos”), tornando-se quase impossível, na prática, a atividade legislativa por iniciativa parlamentar para atribuir obrigações ao Poder Executivo, porque geralmente esbarram na reserva de iniciativa legitimada pelo princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, embora indiscutível o mérito, a medida acaba por determinar a inclusão dos temas relacionado ao Direito como matérias complementares no currículo escolar das escolas municipais, o que transpõe os limites do princípio da separação dos poderes, visto que interfere em atos de organização administrativa que cabem apenas ao Prefeito praticar, com o apoio dos órgãos que formam o sistema municipal de ensino.

Nessa linha, é importante lembrar que, nos termos do artigo 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da CF/88, é privativa do Chefe do Executivo a iniciativa para projetos que disponham sobre organização administrativa, o mesmo se aplicando ao Estado de Sergipe e aos seus Municípios, por força, também, do artigo 61 da CE/SE.

Em pesquisa a respeito do tema, obteve-se informação de que, em âmbito nacional, os temas transversais estão fixados nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN, sendo definidos como assuntos que devem permear todas as disciplinas obrigatórias curriculares das instituições de ensino, por se referirem diretamente à educação para a cidadania e à formação moral e social dos estudantes. São temas que, embora não possuam autonomia curricular tal como a Matemática e a Língua Portuguesa, devem estar presentes na atuação profissional dos professores como complementação das disciplinas



obrigatórias, visando ao aperfeiçoamento pessoal de cada educando. Os eixos atualmente existentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN são Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Saúde e Orientação Sexual, nada impedindo, contudo, que Estados e Municípios definam novas temáticas transversais, desde que respeitada a titularidade do Chefe do Executivo e que tais assuntos tenham relevância na perspectiva regional ou local.

Como foi dito, a definição das temáticas transversais, em âmbito local, compete ao Prefeito, com o apoio dos órgãos formadores do sistema municipal de ensino, não cabendo ao Poder Legislativo essa tarefa, até porque depende de atos de planejamento e de organização administrativa, além de abrir margem para uma excessiva atividade legislativa, por iniciativa parlamentar, no sentido da previsão de outros assuntos que devam ser tratados como transversais no âmbito da educação municipal.

Ainda, em pesquisa de precedentes judiciais sobre a matéria, obteve-se acesso a atos do Ministério Público do Estado de São Paulo em que se sustenta a inconstitucionalidade formal (por vício de iniciativa) e material (por afronta à separação dos poderes) de leis municipais de iniciativa parlamentar que fixam temas transversais no currículo da rede municipal de ensino (Lei nº 6.906/07, de Franca/SP, e Lei nº 5.889/16, de Sumaré/SP). Eis alguns dos argumentos constantes nas peças de informação:

1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal que cria obrigação para o Poder Público Municipal (inclusão do estudo de temas transversais no currículo da rede municipal de ensino). Lei de iniciativa parlamentar. 2) Violação do princípio da separação de poderes (art.5º, 37, 47 II e XIV, e 144 da Constituição Estadual). 3) Inconstitucionalidade reconhecida.

[...]

Nada obstante, a definição da grade curricular é matéria que se insere no âmbito da gestão administrativa, sendo manifestamente estranha à atividade parlamentar.

Cabe aos órgãos técnicos da área da educação que integram a Administração Pública, em cada uma das esferas federativas definirem os conteúdos programáticos curriculares do ensino, respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos na gestão administrativa da educação no plano nacional.



Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei sinalizando para a inclusão de novas disciplinas na grade curricular, essa atuação do legislador invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do Chefe do Executivo seria inconstitucional.

A razão é simples: o Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional. Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de delegação inversa de poderes, vedada pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Paulista.

Em síntese, cabe nitidamente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144).

Com relação à obrigatoriedade da disciplina de Educação Moral e Cívica nas escolas de Ensino Fundamental na Rede Pública a inconstitucionalidade é decorrente da ingerência do dever de administrar, que primordialmente compete ao Poder Executivo, o que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Ao Poder Legislativo compete a primazia da função de editar leis, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O diploma impugnado invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Quando a pretexto de legislar o Poder Legislativo administra editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei nº 17/2021 contém vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, por dispor sobre matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 2º e 61 da CF/88.



Nada impede, contudo, que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de indicação, para que, pela via política, o Prefeito implemente a medida.

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina DESFAVORAVELMENTE à tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei nº 17/2021, que institui o Programa “Direito na Escola”, a ser oferecido, preferencialmente, em parceria com a 34ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Sergipe – OAB Aracaju, junto às escolas municipais tendo como temas a serem abordados Noções de Direito, Cidadania e Empreendedorismo, no âmbito do município de Laranjeiras/SE, diante de todo o exposto neste parecer técnico-jurídico.

Salvo melhor juízo, esse é o nosso parecer.

Laranjeiras/SE, 24 de maio de 2021.



Danilo Pereira Falcão

OAB/SE 3749

OAB/BA 23.237