

Porto Alegre, 26 de novembro de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 31.373/2018.

I. A Câmara Municipal de Ibitinga submete, à apreciação técnica do IGAM, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que cria o caderno cívico-escolar na rede oficial de ensino da prefeitura do município de Ibitinga.

II. Dois aspectos constitucionais impedem que o Projeto de Lei, em análise, obtenha a condição técnica de ser convertido em lei: o primeiro é a imposição de atribuições e a indicação de competências ao Poder Executivo, por iniciativa parlamentar; o segundo é a ausência de competência local (do município) para dispor sobre o tema nele tratado que envolve o currículo escolar.

II.a) Sobre o primeiro aspecto, observa-se que o Projeto de Lei, ora estudado, no art. 2º, indica que a Secretaria de Educação deverá formar uma comissão especial, composta por professores ativos ou inativos, de comprovada formação profissional, para apresentarem o caderno para aprovação do prefeito, fixando, inclusive, para tanto, o prazo de trinta dias. O art. 3º estabelece como essa comissão será formada por um professor indicado pelo Conselho Municipal de Educação, um professor de história, lotado em sala de aula, e dois professores lotados em órgãos da Secretaria Municipal de Educação. E no art. 4º é estabelecida a obrigação de a Secretaria Municipal de Educação imprimir e distribuir para toda a rede oficial o caderno cívico-escolar.

A Lei Orgânica Municipal de Ibitinga determina que o prefeito é o chefe da administração pública local (art. 55), cabendo-lhe a competência de iniciar projeto de lei (art. 56, I) que disponha sobre o funcionamento dos órgãos, serviços e obras públicas (art. 56, XV), bem como sobre os servidores públicos da Prefeitura (art. 56, IX). Esses temas, portanto, posicionam-se, quanto ao exercício de iniciativa para propor projeto de lei que, sobre eles incidam, sob o alcance do prefeito.

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem sólido posicionamento no sentido de ratificar a presente orientação. A ementa, a seguir transcrita, é um exemplo de julgado que confirma a impossibilidade de lei, de iniciativa de vereador, invadir matéria que é de competência reservado ao prefeito:

Agravio regimental. Interposição contra decisão que concedeu liminar suspendendo a vigência e eficácia de lei municipal, de iniciativa de vereador, que determina disciplina a guarda de animais domésticos, além de pretender organizar e planejar a prestação de serviços públicos relativos à proteção e guarda de animais – matéria inserta na cédula de competência do chefe do poder executivo – ausência, ademais, de previsão de receitas para as respectivas despesas – provimento negado por inexistente razão hábil a diversa solução, nos termos do decisum recorrido.
Órgão Especial do TJSP, AGR 994092310541.

O Supremo Tribunal Federal também reafirma a impossibilidade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, propor conteúdo que invada matéria de competência reservado ao chefe do poder executivo, independentemente de gerar ou não despesa ao erário.

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Apura-se, junto ao Projeto de Lei, em exame, que os conteúdos dos arts. 2º, 3º e 4º entram em contato direto com o funcionamento da administração pública local e com a atuação funcional de seus servidores, notadamente com a Secretaria Municipal de Educação, atraindo, desta forma, a caracterização de inconstitucionalidade formal.

II.b) O segundo aspecto que obstaculiza a constitucionalidade do Projeto de Lei, sob comento, é o fato de o conteúdo, nele tratado, ser de competência da União e não do Município.

O Supremo Tribunal Federal tem emitido decisões no sentido de que a definição de conteúdo curricular e a orientação pedagógica de ensino é matéria de competência privativa da União, conforme prevê o art. 22, XXIV, da Constituição Federal, e não de municípios ou de estados:

CF, Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

....

XXIV – diretrizes e bases da educação nacional.



O STF, em decisão liminar da lavra do ministro Dias Toffoli, de julho deste ano, junto à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 526), relativa a artigo da Lei Orgânica Municipal de Foz do Iguaçu, PR, manifestou-se da seguinte forma, conforme notícia divulgada no site daquela Corte:

Em uma análise preliminar da causa, o ministro Dias Toffoli observou que parece equivocada a disposição, por meio de lei municipal, acerca de conteúdo curricular e orientação pedagógica da rede pública de ensino. “No tocante ao tema educação, caberá à União a edição de normas gerais que estruturarão o sistema nacional de educação e orientarão as demais esferas federativas na implementação dos objetivos e valores traçados pelo constituinte”, afirmou. O relator lembrou que o legislador federal, exercendo sua competência constitucional quanto à matéria, editou a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Segundo o relator, temas relacionados a conteúdo curricular e políticas de orientação pedagógica configuram, necessariamente, ferramentas para a consecução do plano nacional de educação “que, segundo determina a Constituição Federal, deve ser orquestrado, conduzido, pela União em prol da melhoria da qualidade do ensino e da formação humanística dos educandos”. Embora estados e municípios detenham competência para suplementar a legislação federal e adaptá-la à sua realidade local, o ministro assentou que as entidades federativas menores não podem dispor de modo contrário ao estabelecido na legislação federal.

(acesso ao site do STF em 26 de novembro de 2018)

III. Pelo exposto, considerando os fundamentos que embasam a argumentação declinada nesta Orientação Técnica, conclui-se pela inconstitucionalidade formal e material do PLO nº 236/2018, que cria o caderno cívico-escolar na rede oficial de ensino da Prefeitura do Município de Ibitinga, e dá outras providências.

O IGAM permanece à disposição.

ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA
Sócio-Diretor do IGAM
Advogado (OAB/RS nº 27.755)