

CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2015 fls. 1/5

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 29/2015

Projeto de Lei nº 22/2015

Dispõe sobre a instituição na rede municipal de ensino o conteúdo de educação antirracista e antidiscriminatória.

Autor: Vereador Paulo Pereira Filho

Relator: Vereador Aparecido Antonio Meira

I – RELATÓRIO

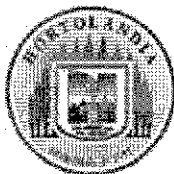
Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 22/2015, de autoria do Nobre Vereador Paulo Pereira Filho, que dispõe sobre a instituição na rede municipal de ensino o conteúdo de educação antirracista e antidiscriminatória.

Em exposição de sua justificativa o Nobre Vereador diz que o projeto de lei objetiva assegurar a inclusão de conteúdo antirracista e antidiscriminatório nas escolas da rede municipal de ensino.

A propositura em questão teve sua ementa publicada na data 19 de fevereiro de 2015, no Jornal Todo Dia e lida em Plenário, na Sessão de 19 de fevereiro de 2015, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

A matéria traz em seu bojo causa nobre, que merece atenção de todos, dos governantes e da sociedade de um modo geral, devendo integrar ações de políticas públicas e administrativas do Poder Público local.

Por imposição regimental, a análise de controle de constitucionalidade afeta a esta Comissão de Justiça e Redação, nos



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2015 fls. 2/5

deparamos com óbice legal à pretensão de se ver inserida no ordenamento jurídico do Município, pela razões que expõe abaixo.

Constata-se, que a medida é de natureza legislativa, todavia de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, em obediência ao inciso II do Art. 53 da Lei Orgânica do Município de Hortolândia.

Em matéria análoga, o Tribunal de Justiça de São Paulo jugou procedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade, Processo nº 0151919-852013.8.26.0000, movida pela Prefeitura Municipal do Guarujá, cuja manifestação da Procuradoria de Justiça, segue abaixo:

“Processo nº 0151919-85.2013.8.26.0000

Requerente: Prefeita Municipal de Guarujá

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Guarujá

Ementa:

1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.742 de 09 de março de 2009, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar, que “*Institui na rede municipal de ensino público fundamental, médio e técnico o conteúdo educação Anti-Racista e Antidiscriminatória*”.

2) A instituição de programas e serviços administrativos, por órgãos do Poder Executivo, é matéria da reserva da Administração e da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, sendo inconstitucional lei de iniciativa parlamentar, maculada ainda pela ausência de fonte para cobertura de novos gastos públicos (art. 25 da Constituição Estadual).

3) Norma que, por dispor a respeito do Sistema Municipal de Ensino culmina por violar o disposto no art. 239, § 1º, da CE.

4) Violação do princípio da separação de poderes (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144 da Constituição do Estado).
Procedência do pedido.

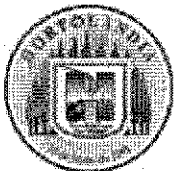
Verifica-se que a Lei Municipal impugnada determinou, na verdade, a inclusão no currículo escolar das escolas públicas do município a matéria que tenha como conteúdo educação antirracista e “antidiscriminatória”, disciplinando-a e definindo atribuições a órgãos do Poder Executivo, especificando condições para a sua execução.

O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes, previsto no art. 5º, e o art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2015 fls. 3/5

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Cabe exclusivamente ao Poder Executivo a criação ou instituição de programas e serviços, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população (não se trata, no entanto de criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração, nem de disposição a respeito dos servidores públicos a que aludem os itens 1 a 4 do § 2º do art. 24 da CE).

Ocupa-se, no entanto, a impugnada Lei de fazer inserir determinada matéria no currículo escolar, o que, de certa forma, acaba também por afrontar o disposto no art. 239, § 1º da Constituição Estadual que dispensa incumbência, ao Poder Público, a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei criando novo programa de governo, disciplinando-o, como ocorre, no caso em exame, em função da instituição da cultura antirracista e “antidiscriminatória” nas escolas públicas municipais da cidade de Guarujá, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Observe-se que o Poder Legislativo não se limitou à criação do Projeto, ao contrário, disciplinou-o de forma específica, impondo inclusive obrigações e atribuições à Administração municipal, regulamentando as atividades do projeto, seu objetivo, servidores e órgãos envolvidos, público alvo, local de realização, conteúdo, etc., interferindo, desta forma, diretamente em órgãos da Administração.

A criação de programas em benefício da população com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

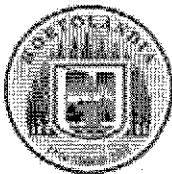
Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

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

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O diploma impugnado, na prática, *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*, no caso em análise, representados pela criação de programa destinado à preservação da cultura e culinária brasileiras. A atuação legislativa impugnada, equivale à prática de



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2015 fls. 4/5

ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.

Cumpra recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante"*. Sintetiza, ademais, que *"todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário"* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, 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.

É ponto pacífico que *"as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros"* (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.). Como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, 2, iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144) para *"a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX"*, o que compreende a fixação ou alteração das atribuições dos órgãos da Administração Pública direta.

Também prevê no art. 47 (aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), competência privativa do Chefe do Poder Executivo. O dispositivo consagra a atribuição de governo do Chefe do Poder Executivo, traçando suas competências próprias de administração e gestão que compõem a denominada reserva de Administração, pois, veiculam matérias de sua alçada exclusiva, imunes à interferência do Poder Legislativo.

A alínea *a* do inciso XIX desse art. 47, fornece ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de dispor mediante decreto sobre *"organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos"*, em preceito semelhante ao art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Por sua vez, os incisos II e XIV estabelecem competir-lhe o exercício da direção superior da administração e a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo.

A inconstitucionalidade transparece exatamente pelo divórcio da iniciativa parlamentar da lei local com esses preceitos da Constituição Estadual.

Pois, ao instituir programa ou serviço administrativo, de um lado, ela viola o art. 47, II, XIV e XIX, a, no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração, e de outro, ela ofende o art. 24, § 2º, 2, na medida em que impõe atribuição ao Poder Executivo."



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

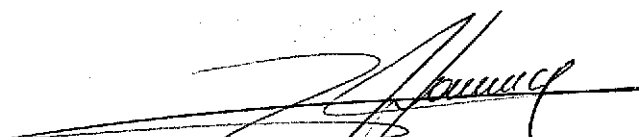
ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 29/2015 fls. 5/5

De todo o exposto, ainda que nobre causa encerre matéria louvada pela grande preocupação com as causas antirracistas e antidiscriminatória, mesmo assim, a propositura não possui condições de ser aprovada, diante de manifesto óbice legal, amplamente relatado acima, pelo que manifestamo-nos contrariamente à aprovação do Projeto de Lei n.º 22/2015, na sua constitucionalidade, sugerindo seu encaminhamento ao Poder Executivo como minuta de projeto de lei.

É o RELATÓRIO.

Sala das Comissões, 2 de março de 2015.


Aparecido Antônio Meira
Relator

Acompanham o voto do Relator os Vereadores:


Clodomiro Benedito Gonçalves
Membro

Regis Athanazio Bueno
Membro