

Projeto de Lei de Vereador

Expediente 0132/2021.

Projeto de Lei 029/2021.

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal.

Dentre as proposições arroladas no artigo 77 do Regimento Interno, consta no inciso III a edição de leis ordinárias, tal como a proposta no expediente em análise.

Quanto a matéria, o projeto tem por objeto:

“Dispõe sobre a realização de seminário de combate a discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância correlatas, durante o ano letivo nas escolas do município de São Leopoldo, e dá outras providências.”

DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL:

Dentre as competências do Município, estatuídas no art. 11 da LOM, está a de legislar sobre assunto de interesse local (inciso XXX), sem contudo ferir a legislação federal (art. 239, parágrafo único da LOM). Vejamos:

Art. 239 - O Município, através do Sistema Municipal de Ensino, tem autonomia para fixar as diretrizes e bases da educação municipal, observando as especificidades locais de cada unidade pertencente ao seu sistema.

Parágrafo Único - Ao fixar suas diretrizes e bases, o Município deverá observar a legislação federal.

Portanto, observo que a própria Lei Orgânica Municipal abre um espaço para o legislador constituído legislar sobre “especificidades locais”.

Essa legitimidade material está disposta no art. 245 da LOM. Vejamos:

Art. 245 - A Educação Municipal desenvolverá temas transversais que objetivem a educação ambiental, a consolidação dos Direitos Humanos, o respeito à diversidade cultural, étnica, religiosa, política, sexual, de gênero e geracional e de prevenção nas áreas da saúde e de segurança.

Importa mencionar que a LOM ao referir no artigo 245 como objetivos dos temas transversais a “a educação ambiental, a consolidação dos Direitos Humanos, o respeito à diversidade cultural, étnica, religiosa, política, sexual, de gênero e geracional e de prevenção nas áreas da saúde e de segurança”, assim o faz de forma exemplificativa.

Para uma melhor compreensão busco amparo em aspectos conceituais acerca dos “temas transversais”:

“Os temas transversais são constituídos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) e compreendem seis áreas: Ética (Respeito Mútuo, Justiça, Diálogo, Solidariedade), Orientação Sexual (Corpo: Matriz da sexualidade, relações de gênero, prevenções das doenças sexualmente Transmissíveis) , Meio Ambiente (Os ciclos da natureza, sociedade e meio ambiente, manejo e conservação ambiental) , Saúde (autocuidado, vida coletiva), Pluralidade Cultural (Pluralidade Cultural e a Vida das Crianças no Brasil, constituição da pluralidade cultural no Brasil, o Ser Humano como agente social e produtor de cultura, Pluralidade Cultural e Cidadania) e Trabalho e Consumo (Relações de Trabalho; Trabalho, Consumo, Meio Ambiente e Saúde; Consumo, Meios de Comunicação de Massas, Publicidade e Vendas; Direitos Humanos, Cidadania). Podemos também trabalhar temas locais como: Trabalho , Orientação para o Trânsito, etc.

Os temas transversais expressam conceitos e valores básicos à democracia e à cidadania e obedecem a questões importantes e urgentes para a sociedade contemporânea. A ética, o meio ambiente, a saúde, o trabalho e o consumo, a orientação sexual e a pluralidade cultural não são disciplinas autônomas, mas temas que permeiam todas as áreas do conhecimento, e estão sendo intensamente vividos pela sociedade, pelas comunidades, pelas famílias, pelos alunos e educadores em seu cotidiano.

Os Temas Transversais caracterizam-se por um conjunto de assuntos que aparecem transversalizados em áreas determinadas do currículo, que se constituem na necessidade de um trabalho mais significativo e expressivo de temáticas sociais na escola. **Alguns critérios utilizados para a sua constituição se relacionam à urgência social, a abrangência nacional, à possibilidade de ensino e aprendizagem na Educação Básica e no favorecimento à compreensão do ensino/aprendizagem, assim como da realidade e da participação social.** São temas que envolvem um aprender sobre a realidade, na realidade e da realidade, preocupando-se também em interferir na realidade para transformá-la.

Os temas transversais atuam como eixo unificador, em torno do qual organizam-se as disciplinas, devendo ser trabalhados de modo coordenado e não como um assunto descontextualizado nas aulas. O que importa é que os alunos possam construir significados e conferir sentido àquilo que aprendem. Quando enfocamos o tema transversal Trabalho e Consumo, poderemos enfatizar a informação das relações de trabalho em várias épocas e a sua dimensão histórica, assim como comparar diversas modalidades de trabalho, como o comunitário, a escravidão, a exploração, o trabalho livre, o assalariado. Poderemos também analisar a influência da publicidade na vida das pessoas, enfocando a Indústria Cultural. Refletir como a propaganda dissemina atitudes de vida, padrões de beleza e condutas que manifestam valores e expectativas. Analisar criticamente o anseio de consumo e a autêntica necessidade de adquirir produtos e serviços.

O papel da escola ao trabalhar Temas transversais é facilitar, fomentar e integrar as ações de modo contextualizado, através da interdisciplinaridade e transversalidade, buscando não fragmentar em blocos rígidos os conhecimentos, para que a Educação realmente constitua o meio de transformação social."¹ (Grifei).

¹ Disponível em <https://educador.brasilecola.uol.com.br/gestao-educacional/os-temas-transversais-na-escola-basica.htm> Consultado em 22/02/2020.

Nesse contexto observo que a matéria proposta no projeto encontra respaldo no já citado art. 245 e nos artigos 237 e 238 da LOM:

Art. 237. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 238. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

...

III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

...

VII – garantia de padrão de qualidade;

VIII – valorização da experiência extraescolar; e

IX – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Nesse contexto **vejo constitucionalidade material na proposição em análise**, isso porque é dado ao município, dentro do interesse local tratar acerca de temas transversais.

DO EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL:

A instituição de temas transversais para serem tratados obrigatoriamente, por força de lei, nas escolas municipais, por certo irá interferir no desenvolvimento da grade curricular regular.

A partir desse argumento, dentre outros, entendo que a inclusão de temas transversais por imposição legal acaba por interferir na administração, ou seja, no planejamento curricular elaborado pelo Prefeito e pela Secretaria de Educação (segundo determina a Lei nacional de Diretrizes e Bases da Educação). E portanto, a formulação de lei para tornar obrigatório tema transversal acaba por traduzir em verdadeira interferência do legislativo no executivo.

Adoto tal entendimento a partir de noções conceituais sobre “temas transversais”, permitindo assim melhor compreensão para análise da viabilidade da proposição legislativa em análise. Vejamos:

“Segundo o Ministério da Educação (MEC), “são temas que estão voltados para a compreensão e para a construção da realidade social e dos direitos e responsabilidades relacionados com a vida pessoal e coletiva e com a afirmação do princípio da participação política. Isso significa que devem ser trabalhados, de forma transversal, nas áreas e/ou disciplinas já existentes”. Os temas transversais, nesse sentido, correspondem a questões importantes, urgentes e presentes sob várias formas na vida cotidiana.

Com base nessa idéia, o MEC definiu alguns temas que abordam valores referentes à cidadania: Ética, Saúde, Meio Ambiente, Orientação Sexual, Trabalho e Consumo e Pluralidade Cultural. No entanto, os sistemas de ensino, por serem autônomos, podem incluir outros temas que julgarem de relevância social para sua comunidade.

*Os temas transversais são assim adjetivados por não pertencerem a nenhuma disciplina específica, mas atravessarem todas elas como se a todas fossem pertinentes. Eles fazem parte dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), criados a partir do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido em 1999, **os quais não constituem uma imposição de conteúdos a serem ministrados nas escolas. São apenas propostas nas quais***

as secretarias e as unidades escolares poderão se basear para elaborar seus próprios planos de ensino.² (Grifei).

Na medida em que o projeto de lei em análise propõe a obrigatoriedade³ da realização de palestras antidrogas, entendo que há uma distorção do que foi preconizado pelo Plano Nacional de Educação, visto que os temas transversais devem ser tratados de forma interdisciplinar. Vejamos:

*“Assim, segundo orientação dos PCNs, **não se trata de que os professores das diferentes áreas devam “parar” sua programação para trabalhar os temas, mas sim de que explicitem as relações entre ambos e as incluam como conteúdos de sua área, articulando a finalidade do estudo escolar com as questões sociais, possibilitando aos alunos o uso dos conhecimentos escolares em sua vida extra-escolar. Não se trata, portanto, de trabalhá-los paralelamente, mas de trazer para os conteúdos e para a metodologia da área a perspectiva dos temas. Segundo o MEC, caberá aos professores mobilizar tais conteúdos em torno de temáticas escolhidas, de forma que as diversas áreas não representem pontos isolados, mas digam respeito aos diversos aspectos que compõem o exercício da cidadania.**”*

² Ebenezer Takuno de Menezes, Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/temas-transversais/> Consultado em 22/02/2020.

³ O comando legislativo está no verbo conjugado no modo imperativo, de modo que a secretaria de educação “realizará” as tais palestras.

Se o projeto interfere na administração da educação em âmbito municipal, o que é privativo do Prefeito, segundo a ótica do artigo 60, inc. II, letra "d" da Constituição Estadual, por óbvio a iniciativa parlamentar é inconstitucional por vício formal.

Com efeito, a tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de atividades educacionais como a da espécie em análise (planejamento curricular escolar).

Para melhor ilustração, é necessário discorrer acerca da divisão das funções do Estado, e da competência municipal amparada pela Constituição de 88.

A doutrina destaca quatro atribuições ou capacidades essenciais da autonomia municipal:

- a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);
- b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores;
- c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e
- d) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.

Dessas atribuições, caracterizam-se os elementos da autonomia municipal, quais sejam, autonomia política (capacidade de auto-organização e autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização de serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração).

No que pertine a autonomia administrativa, em âmbito municipal a competência é do Prefeito conforme art. 152, inciso XV da Lei Orgânica Municipal. Ou seja, os serviços que envolvem a educação organizados pela administração pública são da competência do Prefeito Municipal.

A inconstitucionalidade se dá por ofensa à Constituição Estadual, cito o art. 60 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - ...

II - disponham sobre:

...

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Na medida em que o projeto estabelece obrigatoriedade de abordagem de temas transversais, implicando no planejamento pedagógico municipal, entendo que há invasão de competência.

Conosco a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.333, de 18 de maio de 2018, do Município de Mauá, que "institui a Semana de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no calendário oficial do Município de Mauá" – INCONSTITUCIONALIDADE dos artigos 2º, 3º e 4º, porque (a) IMPÕE ao Poder Público (leia-se Poder Executivo) "promover palestras, eventos e atividades diversas de finalidade educacional e cultural" (art. 2º), regulamentar a lei "no prazo máximo de 30 dias após sua publicação", invadindo a esfera de iniciativa reservada exclusivamente ao Poder Executivo; (...) – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada. (...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182677-03.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/05/2020; Data de Registro: 12/05/2020)

(Grifei).

Assim, verifico **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**. E a partir dos aspectos conceituais trazidos á balha, que orientam como os temas transversais serão trabalhados nas escolas, também vejo **ilegalidade na proposição no que pertine a forma**.

É como opino.

São Leopoldo, 23 de fevereiro de 2021.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.