

Trata-se de PL que “*dispõe sobre a inclusão de atividade extracurricular de ensino da atividade educação para o trânsito nas escolas municipais e dá outras providências*”, de autoria do Nobre Vereador Hélio Aparecido de Godoy.

A proposição visa autorizar a inclusão de atividade extracurricular de educação para o trânsito na rede municipal de ensino (art. 1º); caberá à URBES estabelecer o conteúdo a ser ministrado aos alunos (art. 2º); autoriza a celebração de convênios (parágrafo único).

Sobre a matéria, esta Secretaria Jurídica já se manifestou pela inconstitucionalidade do assunto quando de iniciativa parlamentar, quando da análise dos Projetos de Lei nº 29/10 (atividade extracurricular sobre técnica de judô); PL 34/10 (atividade extracurricular sobre noções de defesa civil) e PL 39/10 (atividade extracurricular sobre educação tecnológica).

Assim, mantemos o mesmo entendimento, nos seguintes termos:

“EXMO. SR. PRESIDENTE PL 034/2010

A autoria da presente proposição é do Vereador Hélio Aparecido de Godoy.

Trata-se de PL que dispõe sobre a inclusão de atividade extracurricular de “noções de Defesa Civil”, nas escolas Municipais e dá outras providências.

Fica autorizada a inclusão de atividade extracurricular “Defesa Civil”, com noções de cidadania nos casos de prevenção e assistência humanitária (Art. 1º); é de responsabilidade da SEDU,

em conjunto com Defesa Civil e a SECID, estabelecer a forma e o conteúdo das aulas que serão ministradas aos alunos. Fica o Executivo autorizado a formalizar parcerias, convênios ou outros ajustes, com entidades públicas ou privadas, para consecução dos objetivos da Lei (Art.2º); as aulas de Defesa Civil serão ministradas por agentes da Defesa Civil, nas dependências das Escolas Municipais (Art. 3º); este PL visa a formação de cidadãos aptos a participar da prevenção e no controle social sobre efetivação da política pública de Defesa Civil, e terá participação de todos os alunos da rede municipal (Art. 4º); cláusula de despesa (Art. 5º); vigência da Lei (Art.6º).

A disposição sobre a inclusão de atividade extracurricular de noções de Defesa Civil, nas escolas Municipais, trata-se de providência eminentemente administrativa, de competência exclusiva do Chefe do Executivo, neste diapasão passaremos a expor:

Sobre as atividades extracurriculares, dispõe a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, *in verbis*:

TÍTULO II

Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º 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. (g. n.)

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

X- valorização da experiência extra-escolar;(g. n.)

Verifica-se que o objeto deste PL trata-se de providência administrativa, pois estabelece a Lei Municipal nº 7.370, de 02 de maio de 2005:

CAPÍTULO III - DA COMPETÊNCIA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS

Art. 22 - Às Secretarias Municipais criadas por esta Lei competem, além das atribuições genéricas inerentes à área político-administrativa, as seguintes:

***IX- Secretaria da Educação: planejamento, coordenação e supervisão das atividades educacionais a cargo do Município ou por este realizada supletivamente ao Estado, no âmbito da educação infantil, do ensino fundamental e médio, do ensino supletivo e especial; coordenação e promoção do programa de alimentação escolar.** (g.n.)*

Frisamos ainda que, as diretrizes no que concerne a Educação são de competência do Conselho de Educação, conforme a Lei Municipal infra descrita:

Lei Ordinária de Sorocaba-SP, nº 4574 de 19/07/1994

***LEI Nº 4574, de 19 de julho de 1.994.
CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
A Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte lei:***

Artigo 1º- Fica criado, nos termos do artigo 71 da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, o Conselho Municipal de

Educação de Sorocaba, vinculado tecnicamente à Secretaria da Educação e Cultura - SEC. (Redação dada pela Lei nº 6.754/2002)(g.n.)

Artigo 2º- O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba terá funções normativas, deliberativas e consultivas, em relação aos assuntos da Educação que se refiram ao Sistema Municipal de Ensino. (Redação dada pela Lei nº 6.754/2002) (g.n.)

§ 1º- O Conselho Municipal de Educação de Sorocaba observará em sua atuação a legislação de ensino e bem assim as resoluções e deliberações tomadas pelos Conselhos Federal e Estadual de Educação.(g.n.)

Artigo 3º- Compete ao Conselho Municipal de Educação de Sorocaba, além de outras atribuições:
I - fixar diretrizes para o Sistema Municipal de Ensino;(g.n.)

II - colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do Plano Municipal de Educação;(g.n.)

III - zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;

IV - exercer atribuições próprias, conferidas em lei;

V - fixar normas para autorização, funcionamento e supervisão de instituições vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino;

VI - sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento do ensino no Sistema Municipal de Ensino;

VII - opinar sobre assuntos de sua competência.
(Redação dada pela Lei nº 6.754/2002)

Artigo 4º - O Conselho Municipal de Educação será constituído de 18 (dezoito) membros, nomeados pelo Prefeito Municipal de Sorocaba, entre pessoas de notório saber e experiência no campo da educação.
(g.n.)

Artigo 7º - Os atos do Conselho só produzirão resultados depois de homologados pelo Secretário da Educação e Cultura do Município.

Concernente as atividades eminentemente administrativas, dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II- exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

VI- dispor mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

No mesmo sentido dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal.

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei.

O Tribunal de Justiça de São Paulo se manifestou quanto a constitucionalidade da matéria (instituição de atividade extracurricular, por iniciativa do Poder Legislativo) na Ação Direta de Inconstitucionalidade,

nº 69.369.0/8, do Acórdão constante nesta ADIN, destacamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei que trata de estrutura, direção e organização de Secretarias Municipais, dentre outros temas. Iniciativa do projeto cabente exclusivamente ao Prefeito. Afronta ao princípio de separação de Poderes. Ação Procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 7.980, de 6 de fevereiro de 1999, promovida pelo prefeito Municipal de Ribeirão Preto contra a Câmara Municipal local.

Alega o requerente, em síntese, que a Câmara apresentou o Projeto de Lei nº 1036/95, pretendo instituir como atividade extracurricular obrigatória na rede municipal de ensino a matéria “Noções Básicas sobre os Riscos e Malefícios do Consumo de Drogas”, que o projeto determina, também, quais as Secretarias Municipais envolvidas (...); (g.n.)

A disciplina de matéria administrativa, de acordo com o art. 24, § 2º, da C.E., também é de competência do Prefeito, e os municípios a isso se obrigas de acordo com o art. 144 da Constituição Bandeirante.

Note-se, ainda, que o Presidente da Câmara, em suas informações, diz que se está tratando de ato administrativo concreto, o que reforça a evidência de que se fala de ato que compete ao Executivo.

Diante do exposto, rejeita-se a matéria preliminar e se declara inconstitucional a L. n. 7.980/98, do Município de Ribeirão Preto, determinando as comunicações de praxe. São Paulo, 11 de abril de 2001 . (g.n.)

Destacamos também, o julgado constante na ADIN nº 046.179.0/2-00 – SÃO PAULO, que tramitou pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.774, de 3 de setembro de 1997, do Município de Ribeirão Preto – Estabelecendo o ensino de noções básicas de “Direito da Criança e do Adolescente” como atividade extracurricular na rede municipal de ensino – Alegação de Inconstitucionalidade – Ocorrência – Primeiro, porque o dispositivo legal transborda o poder do Legislativo, pois possibilita verdadeira ingerência no Executivo Municipal, abalando as funções de organizar, de superintender e de dirigir os serviços públicos (afronta assim, o princípio da independência e harmonia dos Poderes)

O exercício das funções executivas não dependem de autorização legislativa geral ou especial, razão pela qual Câmara do Município não deve regulamentar o serviço público vinculado à implementação da educação. Como bem colocou o eminente Procurador Geral de Justiça, fazendo inserir os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, a Câmara não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa. Por isso, “de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas do prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a

tomada específicas de exclusiva competências e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial”. Diante do exposto, julgo procedente o pedido de suspensão dos efeitos da Lei nº 7.774, de 3 de setembro de 1997, nos autos da ação declaratória de inconstitucionalidade, adotando-se, nesse passo, a lúcida manifestação do digno Procurador Geral de Justiça.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, rejeitar a matéria preliminar e julgar procedente a ação, de conformidade com o relatório e voto do Relator, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.(g.n.)

Quanto as Leis Autorizativas, trazemos a colação o Julgado, datado de 24.01.2007, constante na ADIN nº 128.501.-0/0-00, que tramitou pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADIN – Inconstitucionalidade – Vício de iniciativa – Lei oriunda da Edilidade contendo norma autorizativa ao Alcaide quanto ao funcionamento de atividades comercial (Escolinha Maternal e Pré I, II, III) e prestação de serviço (ministrar aulas, balé, judô, música e apresentações culturais de datas comemorativas) – Invasão da esfera privativa do Chefe do Poder Executivo, malferindo a independência e harmonia entre os poderes públicos – Doutrina e Jurisprudência – Procedência da ação.

V. O PRETÓRIO EXCELSO, no julgamento em Plenário, da REPRESENTAÇÃO nº 993-9-RJ,

assentou in verbis “De observar, outrossim, que só o fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa. Em tal sentido, decidiu esta Corte, na Representação nº 686-GB, havendo o ilustre Ministro Evandro Lins, Relator, asseverado: ‘O fato da Lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica da inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz (...) (rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, RTJ, VOL. 69/619)’”. Identicamente, SÉRGIO RESENDE DE BARROS ensina. (...) Autorizativa é a “lei” que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: “Fica o Poder Executivo autorizado a ...”. O objetivo da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas “autorizado” pelo Legislativo. Tais “leis”, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito onde já autoriza a própria Constituição. Elas têm um vício patente (...) O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teológica da lei – o fim: seja determinar seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a

inconstitucionalidade. A iniciativa da lei , mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa” (art. Publ. In REV. DO INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS DA INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO, Bauru – SP, nº 29, p. 259 267, ago./nov. 2000) (g.n.)

VI. Às lições doutrinárias expostas, acresce-se a precisão com que o mestre JOSÉ AFONSO DA SILVA dissertou sobre idêntico tema, ao teor de que “A iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, por que ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico administrativo. A iniciativa parlamentar de lei autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra da iniciativa exclusiva prevista no art. 61, não tem mais do que o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio” (in PROCESSO CONSTITUCIONAL DE FORMAÇÃO DAS LEIS, 2ª ed. Malheiros, SP., 2006, p. 333)

Do exposto, rejeita-se a preliminar e julga-se procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade da lei municipal nº 1.869, de 17/8/05, do Município de Ribeirão Preto, por vício de iniciativa, por usurpar competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, expedindo-se as comunicações que a praxe regimental desta E Corte recomenda. (g.n.)

Por todo o exposto, entendemos que a proposição em análise padece de vício de iniciativa, sendo formalmente inconstitucional, por tratar de providência administrativa de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Frisamos conforme manifestação do Supremo Tribunal Federal: “O fato da Lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica da inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz.Min. NÉRI DA SILVEIRA”.
É o parecer, salvo melhor juízo.
Sorocaba, 05 de março de 2.010.

MARCOS MACIEL PEREIRA
ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica”

projeto. Pelo exposto, opinamos pela inconstitucionalidade do

É o parecer.

Sorocaba, 06 de agosto de 2010.

Andréa Gianelli Ludovico
Chefe da Seção de Assuntos Jurídicos

De acordo:

Márcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica