



PARECER CCJ

EMENTA: Obriga as escolas da rede municipal de ensino a incluírem em seus currículos a história afro-rio-grandense, a afro-porto-alegrense e a dos povos indígenas rio-grandenses.

Vem à esta Relatora, para exarar manifestação quanto à contestação do proponente, o Projeto de Lei do Legislativo em epígrafe, ora PLL 10 de 2021, de autoria do Vereador Jonas Reis. Denota-se que a presente proposição fora, anteriormente, encaminhada à relatoria desta Vereadora que subscreve, a qual, por exposições de razões, fundamentos e ordenamento, entendeu haver óbice à tramitação da presente proposição, destacando-se os argumentos dispostos em manifestação retro (0295529).

Diante o exposto, com fundamento no artigo 36, inciso II, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, agasalhando-se no princípio da legalidade, encaminha-se à esta Comissão de Constituição e Justiça para exarar parecer ao recurso apresentado pelo autor da proposição, conforme as disposições apresentadas em despacho retro (0306315).

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

I . Da Ilegalidade Orgânica Formal do Projeto por Afronta ao Artigo 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Carta Magna, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma, ou seja, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma.

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal, gera um vício de inconstitucionalidade formal.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação, denomina-se inconstitucionalidade formal objetiva. Já quando a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição.

Do ponto de vista da competência legislativa municipal, não se vislumbra usurpação de competência legislativa da União ou do Estado. É que muito embora o artigo 24, inciso IX, da CF/88, disponha ser competência comum da União e dos Estados (mas não dos Municípios), legislar sobre educação e ensino, o art. 30, II, do mesmo diploma, dispõe competir aos Municípios complementar a legislação federal e estadual, no que couber.

A vista das regras constitucionais citadas, poder-se-ia entender que o objeto do projeto se encontra inserido dentro da competência legislativa municipal. É o que parece entender o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da leitura da primeira lauda do seu parecer de número 0609/2017.

Ainda assim, vislumbra-se vício de ordem formal no presente projeto, relacionado com a iniciativa legislativa. Remete-se ao fato de tentar legislar sobre atribuições típicas das unidades de ensino (escolas) da rede municipal. Essas, enquanto órgãos da Administração Direta Municipal que são, só podem ser objeto de lei cujo processo de confecção tenha sido desencadeado pelo Prefeito Municipal, sob pena de gritante afronta ao artigo 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município. O vício de iniciativa ora apontado não contraria o entendimento adotado pelo consagrado Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). É o que se verifica da leitura do Parecer IBAM n.º 0312/2014 e 0609/2017.

Nas referidas manifestações, apontou o IBAM vício de iniciativa em projeto de lei municipal de autoria parlamentar que pretendeu dispor sobre a inserção de determinados conteúdos na grade curricular das escolas municipais.

Desprezando as prerrogativas do Poder Executivo inscritas no artigo 94 da Lei Orgânica do Município, afronta esta Casa um princípio basilar do ordenamento jurídico, denominado de Princípio da Separação e Independência dos Poderes.

Tal princípio, insculpido no art. 2º da Magna Carta, ao impor que cada um dos três poderes desempenhe, com hegemonia, a função que lhe é própria, veda que um destes pretenda encampar, além da função que lhe seja característica, outras reservadas pelo ordenamento a poderes distintos.

Deve ser considerado o presente projeto de lei também como inconstitucional, em razão da afronta à repartição de funções imposta pelo artigo 2º da Carta Federal a todos os entes políticos da República.

Não se diga que a presente posição é fruto de interpretação rigorosa do artigo 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

A ingerência indevida realizada por meio do presente projeto de lei pode ser corroborada caso se analise o desrespeito que se tenta fazer à autonomia didático-pedagógica das escolas públicas municipais (não por acaso órgãos inseridos dentro da estrutura administrativa de um Poder independente da Câmara Municipal, e que é o Poder Executivo local).

Referida afronta à autonomia das escolas, que na verdade consubstancia flagrante desrespeito à disposição expressa da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

II. Da Ilegalidade Material do Projeto por Afronta ao Artigo 12, inciso I, da Lei nº 9.394, de 29 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Por constitucionalidade material (ou mesmo legalidade material), deve-se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo do Projeto de Lei e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificados no item anterior.

Conforme visto, tenta o presente projeto dispor sobre conteúdos pedagógicos de unidades de ensino da rede pública local. Em outras palavras, tenta impor a todas as escolas públicas locais a ministração de determinados conteúdos.

Não se pretende questionar no presente parecer a viabilidade ou importância de se lecionar no ensino público local noções sobre a história afro-rio-grandense, a afro-porto-alegrense e a dos povos indígenas rio-grandenses.

Enfoca o presente parecer, basicamente, a possibilidade jurídica de um projeto de lei de iniciativa de vereador dispor, segundo critérios absolutamente próprios de conveniência e oportunidade, sobre os conteúdos pedagógicos das unidades escolares.

A resposta para a questão suscitada acima pode ser encontrada na Lei n.º 9.394, de 29/12/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Diploma legal editado pela União com esboço no artigo 22, XXIV, da CF/88, impõe tanto para os Estados membros como para os Municípios, regras de observância obrigatória a respeito do sistema de ensino. Dentre as regras do referido diploma, destaca-se a contida no artigo 12, inciso I, *verbis*:

Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

Pelo supracitado dispositivo legal nota-se ser de competência dos estabelecimentos de ensino (ou seja, das escolas) a elaboração de sua proposta pedagógica. Dentro de tal proposta pedagógica insere-se, como é óbvio, a escolha dos conteúdos que seriam ou não do interesse de certa comunidade, e que, portanto, mereceriam a atenção da escola que a atende.

Nota-se, portanto, que não é da competência de uma Câmara de Vereadores dispor sobre o projeto pedagógico de uma unidade de ensino. Tal é realizado pela comunidade escolar interessada, com esboço na prerrogativa legal que lhe foi dada pelo já citado artigo 12, inciso I, da LDB.

A título de esclarecimento dos nobres edis tanto sobre o conceito de “proposta pedagógica”, tal como pensada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, como também sobre a importância desta mesma proposta pedagógica, pede-se vênia para reproduzir as seguintes lições de Adélia Luiza Portela e Dilza Maria Andrade Atta:

A nova LDB, publicada em 1996, coloca na escola uma ênfase que não havia sido, ainda, dada por nenhuma outra lei no Brasil. Os artigos 11 a 15, especialmente, indicam as incumbências inerentes aos municípios, aos estabelecimentos de ensino e aos seus professores. A primeira das incumbências para as escolas é elaborar e executar sua proposta pedagógica. Essa exigência da lei está, por sua vez, fortemente vinculada ao princípio constitucional da gestão democrática que se expressa na LDB de forma bastante explícita, quando, no art. 15, se coloca: Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica, que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. Assim, como observa Azanha, a LDB representa um extraordinário progresso, já que, pela primeira vez, autonomia escolar e proposta pedagógica aparecem vinculadas em um texto legal.

E qual é a relação entre proposta pedagógica e autonomia? Para entender essa relação é preciso discutir a concepção de proposta pedagógica que está implícita na LDB. Se a exigência de elaboração da proposta pedagógica aparece nos dois artigos que tratam diretamente das incumbências das escolas e dos professores (art. 12 e 13) e aparece claramente vinculada, no art. 14, à gestão democrática, isso mostra o papel de relevância que a proposta assume como um dos mecanismos de sua concretização. O art. 14 da LDB indica, como princípios da gestão democrática, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes. Portanto, dois elementos são intrínsecos à elaboração de uma proposta que contemple os princípios de uma gestão democrática: ser construída de forma coletiva e ter a participação efetiva de todos os que compõem a comunidade escolar, ou seja, professores, alunos, funcionários, pais e outros membros da comunidade que circunda a escola, representados no Conselho Escolar. Por isso é que Azanha coloca: a existência de uma proposta pedagógica produzida coletivamente e assumida como a diretriz que pauta as atividades desenvolvidas por todos os segmentos da escola pode-se dizer que é condição básica para a autonomia escolar. Portanto: A proposta pedagógica pode ser concebida como a própria escola em movimento, construindo, no dia-a-dia, seu trabalho educativo, discutindo coletivamente seus problemas, suas possibilidades de solução, e definindo, de forma participativa, as responsabilidades pessoais e coletivas a serem assumidas para a consecução dos objetivos estabelecidos. Vários estudos conduzidos tanto no Brasil quanto em outros países indicam como um dos fatores de sucesso da escola a existência de uma proposta pedagógica construída coletivamente e em funcionamento. A proposta possibilita a integração da comunidade escolar em torno de objetivos comuns nascidos das reais necessidades da escola, influenciando na aprendizagem não só de alunos e de professores, mas constituindo-se, de fato, em uma fonte de múltiplas aprendizagens para todos os que dela.

Como se vê, mesmo que movido por intenções das mais relevantes, não pode o edil desencadear projeto de lei tendente a impor a todas as unidades de ensino de um Município um conteúdo de ensino obrigatório, sob pena de fragilização da autonomia didático-pedagógica que tentou a LDB garantir às unidades de ensino. Em assim o fazendo, está o vereador desrespeitando, conforme visto, uma prerrogativa fundamental das escolas, que é a de elaborar a sua proposta pedagógica, expressamente prevista no artigo 12, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

III. Conclusão

Nesta senda, analisando o Projeto de Lei do Legislativo em epígrafe à luz do ordenamento, da doutrina e da jurisprudência, constata-se que este padece de vício de ilegalidade orgânica formal, haja vista a afronta da integralidade do texto do projeto ao artigo 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município. Consagra o referido dispositivo a competência privativa do Senhor Prefeito para desencadear projetos de lei que disponham sobre as atribuições de órgãos públicos da Administração local, como seria o caso das escolas municipais.

Ante o exposto, ressalvado o cumprimento das disposições normativas atinentes ao mérito e procedimento, agasalhando-se nos termos supramencionados, **entendo haver óbice à tramitação da proposição**, destacando-se os princípios inerentes à Administração Pública, essencialmente no que tange à legalidade.

Cordialmente,



Documento assinado eletronicamente por **Nadia Rodrigues Silveira Gerhard, Vereadora**, em 03/12/2021, às 15:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0311909** e o código CRC **BAB1B862**.



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4344 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

CERTIDÃO

CERTIFICO que o **Parecer nº 279/21 – CCJ** contido no doc 0311909 (SEI nº 210.00019/2021-41 – Proc. nº 0051/21 - PLL nº 010), de autoria da vereadora Comandante Nádia, foi **APROVADO** através do Sistema de Deliberação Remota no dia **07 de dezembro de 2021**, tendo obtido **05** votos FAVORÁVEIS e **01** votos CONTRÁRIOS, conforme Relatório de Votação abaixo:

CONCLUSÃO DO PARECER: Pela **existência** de óbice de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Vereador Felipe Camozzato – Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereador Claudio Janta – Vice-Presidente: **FAVORÁVEL**

Vereadora Comandante Nádia: **FAVORÁVEL**

Vereadora Laís Mandato Coletivo: **NÃO VOTOU**

Vereador Leonel Radde: **CONTRÁRIO**

Vereador Mauro Pinheiro: **FAVORÁVEL**

Vereador Ramiro Rosário: **FAVORÁVEL**



Documento assinado eletronicamente por **André Luís Tovo Rodrigues, Assistente Legislativo**, em 10/12/2021, às 14:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0315296** e o código CRC **D0F043F2**.