

PARECER Nº 576/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0091/12.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Nobre Vereador David Soares, que dispõe sobre a criação do Programa Aluno Consciente na rede pública municipal de ensino. Segundo a propositura, referido programa visa reeducar os educandos dentro da escola com princípios elementares e fundamentais de educação e civilidade para os jovens a fim de que estes atinjam a idade adulta como pessoas mais sociais e educadas.

A proposta busca, também, a erradicação do "bullying", bem como a devida orientação aos estudantes para que estes não aceitem caronas de pessoas desconhecidas e não descrevam ou pontuem a estranhos informações e fotos pessoais nas redes sociais de internet.

O projeto pode prosseguir em tramitação, eis que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Destaque-se que é competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação e também dos Municípios, no âmbito do interesse local (art. 24, incisos IX c/c art. 30, incisos I e II da Constituição Federal de 1988).

Ademais, conforme dispõe o art. 200, caput, da Lei Orgânica do Município a educação com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica, e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo, que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Nestes termos, a Lei nº 9.394/96, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 8º prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

Assim, o presente projeto de lei busca melhorar a qualidade da educação oferecida pelo Município, com o intuito de adotar medidas que aperfeiçoem a educação das crianças e jovens bem como adotem medidas que visem melhor orientar e conscientizá-los a fim de resguardar seu bem estar.

A presente proposta, assim, garante a própria efetivação do direito à educação, o qual nos dizeres do eminente Pinto Ferreira ao analisar esse tema, "surgiu recentemente nos textos constitucionais. Os títulos sobre ordem econômica e social, educação e cultura revelam a tendência das Constituições em favor de um Estado social. Esta clara opção constitucional faz deste ordenamento econômico e cultural um dos mais importantes títulos das novas Constituições, assinalando o advento de um novo modelo de Estado, tendo como valor-fim a justiça social e a cultura, numa democracia pluralista exigida pela sociedade de massas do século XX." (Revista de Informação Legislativa, "Educação e Constituinte", vol. 92, p. 171/173)

Já para Celso Lafer, que também exterioriza a sua preocupação acadêmica sobre o tema, o direito à educação - que se mostra redutível à noção dos direitos de segunda geração - exprime, de um lado, no plano do sistema jurídico-normativo, a exigência de solidariedade social, e pressupõe, de outro, a asserção de que a dignidade humana, enquanto valor impregnado de centralidade em nosso ordenamento político, só se afirmará com a expansão das liberdades públicas, quaisquer que sejam as dimensões em que estas se projetem:

(...) É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo 'welfare state', são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos - como o direito ao trabalho, à saúde, à educação - têm como sujeito passivo o Estado porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O

titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. Daí a complementaridade, na perspectiva 'ex parte populi', entre os direitos de primeira e de segunda geração, pois estes últimos buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos primeiros, eliminando ou atenuando os impedimentos ao pleno uso das capacidades humanas. Por isso, os direitos de crédito, denominados direitos econômico-sociais e culturais, podem ser encarados como direitos que tornam reais direitos formais: procuraram garantir a todos o acesso aos meios de vida e de trabalho num sentido amplo (...). (A Reconstrução dos Direitos Humanos, Companhia de Letras, 1988, p. 127 e 130/131.)

Convém lembrar, ainda, que as crianças e os adolescentes enquadram-se entre aqueles sujeitos especiais – assim como os idosos e as pessoas portadoras de necessidades especiais – aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

A propositura também encontra fundamento na competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção e defesa da infância e da juventude, nos termos do art. 24, inciso XV c/c art. 30, inciso II, ambos da Constituição Federal de 1988, que confere competência legislativa supletiva aos Municípios também neste aspecto.

Como se vê, cuida a proposta de normas de predominante interesse local da Comuna, estando amparada no art. 13, inciso I e 37, caput, da Lei Orgânica Municipal.

Observa Celso Bastos:

Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comuna nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais (grifo nosso) (In "Competências na Constituição de 1988", Fernanda Dias Menezes de Almeida, Ed. Atlas, 1991, p. 124) Assim, se o que predomina são os interesses do Município, repercutindo a norma sobre necessidades imediatas da Comuna, como ocorre no presente caso, há que se reconhecer a competência legislativa da esfera municipal.

Dessa forma, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

Exatamente na esteira daquela jurisprudência consolidada é que cumpre reconhecer o dever do Estado de implementar as medidas necessárias para que as crianças e os adolescentes fiquem protegidos de situações que os coloquem em risco, seja sob a forma de negligência, de discriminação, de exploração, de violência, de crueldade ou a de opressão, situações que confiscam o mínimo existencial sem o qual a dignidade da pessoa humana é mera utopia. E não se há de admitir ser esse princípio despojado de efetividade constitucional, sobre o que não mais pende discussão, sendo o seu cumprimento incontornável. (AI 583587/SC AGRADO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 09/04/2010)

Também, não é demais lembrar, que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina em seu art. 4º o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos fundamentais das crianças, dentre os quais se destacam o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação e à dignidade, todos estes direitos relacionados ao conteúdo da propositura em análise.

Verifica-se, portanto, que o Município deve atuar no sentido de garantir a máxima proteção da dignidade desses sujeitos especiais (crianças e adolescentes), tendo em vista, ainda, a posição do Supremo Tribunal Federal no sentido de que:

É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos Direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, caput) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe, ao Poder Público, a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num facere (...). Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios (à semelhança das demais entidades políticas) não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 227, caput, da Constituição, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa do Poder Público, cujas opções, tratando-se de proteção à criança e ao adolescente, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (...) O caráter programático da regra inscrita no art. 227 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – impõe o reconhecimento de que as normas constitucionais veiculadoras de um programa de ação revestem-se de eficácia jurídica e dispõem de caráter cogente. (...) Impende destacar, neste ponto, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a decisão proferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia (AI 583.136/SC), em tudo aplicável, por identidade de situação, ao caso em análise. (RE 482.611, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 23-3-2010, DJE de 7-4-2010.)

Nos termos do art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município é necessária a realização de 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação da presente proposição.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Diante do exposto, somos

Pela CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, sem prejuízo da oportuna análise da douta Comissão de Mérito.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09/05/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

SANDRA TADEU - DEM - RELATORA

ADOLFO QUINTAS - PSDB

AURÉLIO MIGUEL - PR

EDIR SALES - PSD

JOSÉ AMÉRICO - PT

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD