



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1412/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0423/21

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Rinaldi Digilio, que dispõe sobre a proibição da ideologia de gênero nas escolas da rede pública e privada do Município de São Paulo.

Segundo a proposta, é vedado por parte dos orientadores, diretores, coordenadores e qualquer funcionário da rede pública ou privada a institucionalização acerca de conteúdo curricular e orientação pedagógica que, segundo o seu autor, dissemine: I - a utilização da ideologia de gênero, dentro ou fora da sala de aula; II - orientação sexual; III - a propagação de conteúdo pedagógico que contenha orientação sexual, que cause ambiguidade na interpretação e que possa comprometer, direcionar ou desviar a personalidade natural biológica e a respectiva identidade sexual da criança e do adolescente; IV - qualquer tipo de acesso a conteúdo sexual que possa constranger os alunos, ou faça qualquer menção à atividade que venha intervir na direção sexual da criança e do adolescente.

A proposta merece prosperar, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa para disciplina dos assuntos de interesse local, espelhada no artigo 30, I da Constituição Federal e nos artigos 13, I e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Por interesse local, conforme Dirley da Cunha Junior (In Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador, Juspodivm, p. 841), entende-se "não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato".

Ademais, é competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação e também dos Municípios, no âmbito do interesse local (art. 24, IX, combinado com art. 30, I e II, da Constituição Federal).

Deste modo, o Município detém competência legislativa para tratar do tema educação, conforme expressa previsão constitucional:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios:

...

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Convém mencionar, ainda, que o art. 205 da Constituição Federal estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa. No mesmo sentido,

a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever de atuação do Município na garantia de educação (art. 204).

No mérito, conforme dispõe o art. 200, "caput", da Lei Orgânica do Município, a educação ministrada 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.

Assim, busca a propositura melhorar a qualidade da educação oferecida pelo Município, assegurando que as questões pedagógicas tenham predomínio na sala de aula, sobrepondo-se a assuntos de foro íntimo ou familiar.

Para ser aprovado o projeto dependerá da realização obrigatória de pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação do projeto, bem como do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa para sua aprovação, nos termos dos artigos 41, inciso XI, e 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/11/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC) - Autor do Voto Vencedor

João Jorge (PSDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (PSL)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL) - Contrário

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0423/21

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Rinaldi Digilio, que dispõe sobre a proibição da ideologia de gênero nas escolas da rede pública e privada do Município de São Paulo.

Segundo a proposta, é vedado por parte dos orientadores, diretores, coordenadores e qualquer funcionário da rede pública ou privada a institucionalização acerca de conteúdo curricular e orientação pedagógica que, segundo o seu autor, dissemine: I - a utilização da ideologia de gênero, dentro ou fora da sala de aula; II - orientação sexual; III - a propagação de conteúdo pedagógico que contenha orientação sexual, que cause ambiguidade na interpretação e que possa comprometer, direcionar ou desviar a personalidade natural biológica e a respectiva identidade sexual da criança e do adolescente; IV - qualquer tipo de acesso a conteúdo sexual que possa constranger os alunos, ou faça qualquer menção à atividade que venha intervir na direção sexual da criança e do adolescente.

Ainda de acordo com a propositura, o planejamento educacional deverá abordar matérias que garantam a neutralidade ideológica, respeitando os direitos da família e dos educandos a receberem, fora do âmbito escolar, a orientação sexual de acordo com as convicções morais de seus pais ou responsável legal.

Estipula também, no projeto, que a transgressão das disposições previstas na proposta por parte dos orientadores educacionais da rede pública ou privada, estarão sujeitos às seguintes penalidades: I - no caso da transgressão por parte do funcionário público, incorrerá na penalidade disposta no artigo 184, II, da Lei nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, que regulamenta o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, sendo que no

caso de reincidência, nas penas previstas no artigo 186, parágrafos 1º e 2º, dessa mesma lei; e II - sendo o infrator funcionário de instituição privada será imposta multa no importe de R\$ 1.000,00.

Determina ainda o projeto que, o diretor, o coordenador, ou qualquer funcionário que exerça função de supervisor da instituição de ensino deverá fiscalizar rigorosamente seus docentes e, no caso de haver constatação de qualquer irregularidade por parte de alguém do corpo docente, deverá denunciá-lo imediatamente, sob pena de responder em solidariedade pelas penas previstas. Estabelece que as denúncias deverão ser recebidas através da Ouvidoria Geral do Município.

Por fim, impõe que o conteúdo previsto nessa propositura deverá ser abordado no ato da matrícula do aluno, momento em que, segundo seu autor, deverão ser informados sobre a primazia dos valores familiares nas questões sexuais e ideológicas, bem como sobre os limites morais e jurídicos de qualquer atividade vinculados à questão, devendo esse assunto ser fixada na parede da instituição de ensino, de modo que qualquer pessoa possa ter fácil leitura do conteúdo proibitivo de orientação sexual, inclusive em salas de professores, salas onde ocorrem reunião de pais e salas de trânsito de alunos.

Sob o aspecto jurídico a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que afronta a iniciativa privativa do Prefeito, consoante será demonstrado.

Como se observa, versa a propositura sobre conteúdo curricular que, pelo teor dos dispositivos propostos, verifica-se, em realidade, que não se trata de meras diretrizes, mas, sim de ações concretas a serem realizadas pelo Executivo quando da prestação do serviço público de educação.

Nesta linha, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, com a redação dada pela Lei nº 10.709/03) já estabeleceu as atribuições dos Municípios:

"Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica."

De acordo com o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, cabe à União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de forma a assegurar formação básica comum.

Compete, dessa forma, à Câmara de Educação Básica - órgão integrante do Conselho Nacional de Educação, e portanto, pertencente à União - após proposta do Ministério da Educação, deliberar acerca das diretrizes curriculares (art. 9º, § 1º, letra "c", da Lei Federal nº 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº 9.131/95), cabendo aos Municípios baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 11, inciso III, Lei Federal nº 9.394/96), sistemática essa reafirmada pelo art. 26, "caput", da mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.346/96, com a redação dada pelas Leis nº 12.796/13 e 13.415/17):

"Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

(...)

§ 10. A inclusão de novos componentes curriculares de caráter obrigatório na Base Nacional Comum Curricular dependerá de aprovação do Conselho Nacional de Educação e de homologação pelo Ministro de Estado da Educação."

Assim, ao pretender disciplinar sobre conteúdo curricular, a proposta afronta a competência do Poder Executivo, eis que é a este, em conjunto com o Conselho Municipal de Educação, que compete à elaboração do Plano Municipal de Educação (art. 200, § 3º, Lei Orgânica do Município).

Desta forma, a propositura ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Destaque-se, por fim, que a matéria foi objeto de diversos julgados do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos quais se decidiu que leis que incluem matérias em currículo escolar invadem a iniciativa do Chefe do Poder Executivo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 4791/2014 - Município de SUZANO - iniciativa parlamentar - LEI QUE institui o programa de "educação no trânsito" na rede pública de ensino da Municipalidade e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes - Criação de despesas sem a indicação da fonte de custeio - Violação dos artigos 5º, 24, §2º e 2, 25, 47, II e XIV, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO - Precedentes - Inconstitucionalidade reconhecida."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2255637-59.2016.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2017; Data de Registro: 21/09/2017)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.889, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2016, QUE 'DISPÕE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA, NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA E PARTICULARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA NORMA - INADMISSIBILIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino, conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo, que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2260178-38.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 22/06/2017)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal.

Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos, Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2056692-29.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/08/2016; Data de Registro: 05/08/2016)"

Neste julgado, o Desembargador Relator Márcio Bartoli esclarece que haverá invasão da competência do Chefe do Poder Executivo quando a norma efetivamente altera a grade curricular, e com caráter de obrigatoriedade, mas que, por outro lado, não haverá inconstitucionalidade, como foi o caso do julgado em apreço, quando se tratar apenas de um programa sem caráter de obrigatoriedade, e com natureza geral e abstrata:

"Cabe destacar que referida normativa não altera a grade curricular das escolas do município, bem como estipula que o programa não tem caráter de obrigatoriedade, mas, sim, de adesão. Não se entende, assim, que a instituição do referido programa municipal, em termos gerais e abstratos, constitua questão de política de governo ou ato concreto de gestão, inexistindo ofensa material à regra da separação dos poderes ou vício formal de invasão a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo."

Tomando por base as balizas sinalizadas pelo excerto colacionado, percebe-se que o presente projeto não se enquadra nas possibilidades de lei de iniciativa do Poder Legislativo, pois traz tema afeto ao conteúdo curricular escolar com ações concretas a serem efetivadas e com caráter de obrigatoriedade, portanto, matéria que se insere na competência privativa do Prefeito, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV; 69, II; e 70, XIV, todos da Lei Orgânica do Município (os quais asseguram ao Chefe do Executivo, respectivamente, a iniciativa para apresentar projetos de lei sobre organização administrativa; a direção da administração municipal; e a competência para dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal).

Ante o exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/11/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente - Contrário

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP) - Contrário

Gilberto Nascimento (PSC) - Contrário

João Jorge (PSDB) - Contrário

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PSL) - Contrário

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Contrário

Thammy Miranda (PL) - Relator

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/12/2021, p. 145

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.