



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0467/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Celso Giannazi, que autoriza o Executivo a adiar a retomada das aulas presenciais do ano letivo de 2020 para fevereiro de 2021 ou até ser decretado o fim do estado de calamidade pública e o fim do decreto de situação de emergência no município de São Paulo em decorrência da pandemia decorrente do COVID-19.

De acordo com o projeto, durante a suspensão de aulas presenciais, o conteúdo programático e sua aplicação deverão ser definidos através de estratégias elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação, garantido ao aluno o pleno acesso a todo o conteúdo previsto. Estabelece, ainda, que as aulas presenciais deverão ser retomadas após publicação de decreto especificando o fim do estado de calamidade pública e situação de emergência, garantindo em todo o processo de elaboração da retomada das aulas presenciais os princípios da gestão democrática e da autonomia das escolas.

Por fim, a propositura estabelece que as medidas necessárias para retomada das aulas presenciais com segurança sanitária dos alunos, dos seus familiares e dos profissionais da educação, envolvidos no processo ensino aprendizagem das unidades escolares, definidas pela Secretária Municipal de Saúde deverão ser amplamente discutidas com toda a comunidade escolar, tendo como princípio as diretrizes da gestão democrática, com amplo diálogo com os conselhos de escola, CRECES regionais e central, diálogos com as famílias e profissionais na educação sobre a reorganização do ano letivo.

Não obstante o elevado propósito de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois dispõe sobre a gestão e organização do serviço público municipal de educação, bem como determina ao Executivo a implantação de uma série de políticas públicas, atribuindo funções a diversas secretarias municipais, invadindo seara privativa do Executivo.

Com efeito, cabe ao Prefeito a função governamental, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Sobre esse tema, muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:



O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora esse entendimento, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, julgando inconstitucional, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, lei de iniciativa parlamentar que avançou em seara reservada ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 1, de 9 de fevereiro de 2015, do Município de José Bonifácio, editada a partir de proposta parlamentar, que fixou novo período de recesso escolar, entre o segundo e o terceiro domingos do mês de outubro, para os professores de Educação Básica I e Educação Básica II no âmbito daquele Município. Legislação que versa acerca do planejamento, da organização, da direção e da execução dos serviços públicos, bem como insere-se por matérias afetas ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, tratando de questões relativas a atos de governo, de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local. Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes. Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, com vistas à implementação das medidas ali previstas, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio. Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 24, § 2º, "4", 25, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo Precedentes desta Corte Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. ADI 2184213-



88.2015.8.26.0000, j. 24.02.16 (negritos acrescentados)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver', de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências" – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações – Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.** (ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15 – negritos acrescentados)*

Outrossim, é de se observar que a questão do ensino durante a pandemia está sujeita a diretrizes nacionais do Ministério da Educação (MEC) e que o art. 6º da Lei Federal nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, durante o estado de calamidade pública, assim dispõe:

Art. 6º O retorno às atividades escolares regulares observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

*§ 3º Será assegurado, observado o disposto no **caput** deste artigo, o acesso dos estudantes da educação básica e da educação superior em situação excepcional de risco epidemiológico decorrente da pandemia da Covid-19 a atendimento educacional adequado à sua condição em termos equivalentes ao previsto no art. 4º-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, garantidos aos estudantes das redes públicas programas de apoio, de alimentação e de assistência à saúde, entre outros.* (grifos acrescentados)



Nesse sentido, o art. 32 da Lei Municipal nº 17.437, de 12 de agosto de 2020, dispõe que:

Art. 32. O retorno dos estudantes matriculados nas redes pública e privada do Município de São Paulo às atividades presenciais se dará mediante determinação do Poder Executivo, ouvida a Secretaria Municipal da Saúde.

§ 1º Enquanto durar o período de emergência ocasionado pela epidemia do novo coronavírus será facultativo, a critério dos pais ou responsáveis, o retorno às aulas presenciais.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo em regulamentação própria determinar como se dará o retorno das aulas presenciais, bem como o procedimento de opção pelo não retorno presencial.

§ 3º Caberá à Secretaria Municipal de Educação elaborar e implementar plano para garantir que não haja quaisquer prejuízos nos processos de ensino e de aprendizagem dos estudantes optantes pelo não retorno presencial, com a supervisão dos responsáveis na resolução das atividades. (grifo acrescentado)

Cumprir observar ainda que, ao atribuir funções a diversas Secretarias Municipais, a propositura viola ainda o disposto no art. 69, inciso XVI da LOM.

Por fim, no que diz respeito à gestão democrática na reorganização do calendário escolar, cumpre observar que a Lei Federal nº 14.040/20 garante mecanismos de gestão democrática dos problemas da educação no atual contexto da pandemia e preconiza:

Art. 2º ...

....

§ 2º A reorganização do calendário escolar do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei obedecerá aos princípios dispostos no art. 206 da Constituição Federal, notadamente a igualdade de condições para o acesso e a permanência nas escolas, e contará com a participação das comunidades escolares para sua definição.

(grifos acrescentados)

Ademais, cumpre reiterar que a propositura estabelece uma autorização para o Executivo, consubstanciando-se em lei autorizativa imprópria. Com efeito, tal autorização não se



mostra suficiente para afastar a inconstitucionalidade, pois, nos termos das lições de SERGIO RESENDE DE BARROS (Cf. 'Leis Autorizativas', Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, São Paulo, v. 29, pp. 259-267, 2000), a pretensa autorização não lhe retira a inconstitucionalidade, ante a invasão de competência material do Poder Executivo.

Nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Importa dizer, ainda, que ante o tempo decorrido e a efetiva retomada das aulas presenciais, o presente projeto perdeu o objeto.

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