

PARECER 104/2019

Parecer ao Projeto de Lei 041/2019-L, de 01/04/2019, de autoria do vereador José Alexandre Pierroni Dias, que "institui no âmbito da Rede Municipal de Ensino da Estância Turística de São Roque o Programa de Sustentabilidade Ambiental".

Apresenta o N. Edil José Alexandre, o Projeto de Lei de nº 41, datado de 01 de abril de 2019, que pretende inserir na grade curricular das escolas municipais o ensino do conteúdo de sustentabilidade ambiental.

Logo adiante, no seu artigo 3º, dispõe de que a lei não tem caráter obrigatório, mas de adesão.

É o relatório.

De início, cumpre destacar o mérito da proposição, de importante aspecto social e humanitário, já que o investimento na educação ambiental promove o ser humano e apresenta ganho inestimável a sociedade e ao planeta.

A Lei em comento tem o seguinte teor:

Art. 1º Fica instituído na Rede Municipal de Ensino da cidade de São Roque o Programa de Sustentabilidade Ambiental, conforme o estabelecido no inciso VI do artigo 225 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O Programa de Sustentabilidade Ambiental consiste em organizar nas escolas municipais um conjunto de atividades com o objetivo de implementar a educação ambiental na rede pública de ensino e conscientizar a comunidade escolar sobre os problemas ambientais da cidade, em especial da região do entorno de cada unidade escolar e dentro dela, identificando os problemas ambientais da região em relação a:

I - áreas verdes;

II - poluição do ar;

III - adensamento populacional;

IV - grau de inclusão e exclusão social;

V - saneamento básico;

VI - trânsito e transporte público.

VII - proteção do solo e das águas;

VIII - proteção da fauna e da flora;

IX - políticas de urbanização;

X - conhecimento das ações ambientais previstas no Plano Diretor;

XI - avaliação das ações propostas pelos movimentos de defesa do meio ambiente;

XII - adoção de ações relacionadas à reciclagem do lixo;

XIII - outros problemas correlatos.

Art. 2º Do desenvolvimento do programa constará, entre outras atividades, a realização de palestras, oficinas e ações em defesa do meio ambiente no espaço interno e externo das escolas e na região.

Art. 3º O programa não tem caráter obrigatório, mas de adesão, cabendo a cada escola avaliar, junto com seu respectivo Conselho Escolar, as possibilidades de sua execução e os meios de concretizá-lo.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor em 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

Pois bem, embora louvável a proposta que se destina à instituição de programa de educação ambiental sustentável na rede pública de ensino no Município de São Roque, é imperiosa a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

A Constituição Federal, em seu artigo 22, XXIV, estabelece que cabe à União, legislar, de forma privativa, sobre diretrizes e bases da educação nacional, mas assegura aos Estados competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e ensino (art. 24, IX) e aos municípios é possível dispor sobre matéria de interesse local, consoante o artigo 30, inciso I.

Desse modo, baseada no sistema constitucional de ensino é que se editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20/12/1996, na qual vêm estabelecidos os aspectos fundamentais a

serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto a esta matéria, bem como a Lei do Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 09/01/2001.

Tais diplomas trazem aspectos gerais a serem seguidos tanto pela União como pelos entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios), mas sem privá-los, contudo, de incrementar os respectivos sistemas de ensino, inclusive na perspectiva curricular, atendendo a peculiaridades regionais, desde que respeitados os parâmetros mínimos estabelecidos no plano federal.

Citamos, apenas como registro, o escólio de Maurício Antonio Ribeiro Lopes:

“Quando nossa Lei Fundamental reparte competência entre seus entes federados, leva em consideração a prioridade do interesse, concedendo à União a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). Celso Ribeiro Bastos afirma que “a exata compreensão do que seja 'diretrizes e bases' não é fácil. A delimitação do seu exato conteúdo é escorregadio. Contudo, por vezes, sem embargo da dificuldade em se precisar o que seja algo, não estamos impedidos de dizer o que esse mesmo 'algo' não é”. Destarte, “diretrizes e bases” não pode ser entendido a ponto de abarcar as particularidades da organização dos sistemas de ensino local. “Diretrizes e base

remete-nos para o que é princípio lógico, estrutural, delineador do esqueleto de algum sistema”, respeitando, ainda, os princípios previstos na própria Constituição. Em que pese o Município não ter sido contemplado pela Constituição como participante do exercício da competência concorrente, o art. 30, II, disciplina que poderá 'suplementar a legislação federal no que couber', ou seja, dentro de assuntos de interesse local.”

Portanto, teria o município a possibilidade de editar normas, inclusive sobre matéria curricular, de forma suplementar, sem ultrapassar os limites gerais fixados pela União, que em tese, é o ente competente para tal desiderato.

Note-se, todavia, que a inclusão de disciplina e seu respectivo conteúdo programático na grade curricular do ensino municipal é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, porque disciplina programa governamental e cria obrigações à administração local.

Com efeito, embora entendamos que não exista vícios do ponto de vista da competência, estar-se-ia diante de clássico exemplo de vício quanto a iniciativa, pois, a competência para regulamentação da grade curricular (de forma suplementar) é de iniciativa privativa do Prefeito. Verifica-se que a lei municipal inseriu atribuições de realização de palestras, oficinas, ações em

defesa do meio ambiente, etc., com a responsabilidade pela organização e estabelecimento da participação de seus órgãos e agentes.

Em que pese tais demandas apresentadas pela lei, nota-se dispositivo (art. 3º) que assevera:

*Art. 3º **O programa não tem caráter obrigatório, mas de adesão**, cabendo a cada escola avaliar, junto com seu respectivo Conselho Escolar, as possibilidades de sua execução e os meios de concretizá-lo*

O dispositivo chama atenção, porque o destinatário da norma é o Poder Público, mas não cria a este qualquer sujeição.

Nesta senda, são esclarecedoras as palavras do mestre Paulo Nader:

*Na sua missão de disciplinar as maneiras de agir em sociedade, o Direito deve representar o mínimo de exigências, de determinações necessárias. Para garantir efetivamente a ordem social, **o Direito se manifesta através de normas que possuem caráter imperativo. Não fosse assim, o Direito não lograria estabelecer segurança, nem justiça. A norma não imperativa não pode ser jurídica.***
*A matéria contida nas leis promulgadas durante a Revolução Francesa, relativas à definição do bom cidadão ou à existência de Deus, não possui juridicidade. **O caráter imperativo da norma significa***

imposição de vontade e não mero aconselhamento. Nas normas de tipo preceptivo e proibitivo, segundo impõem uma ação ou uma omissão, a imperatividade se manifesta mais nitidamente. Já em relação às normas explicativas ou declarativas, conforme salienta Groppali, é menos fácil de se descobrir a imperatividade.⁸ Nesses casos esta característica existe na associação de duas normas, ou seja, na vinculação entre a norma secundária (explicativa ou declarativa) e a primária (objeto da explicação ou definição).

Ora, impor obrigações ao Poder Executivo traria a norma caráter de inconstitucionalidade, por violação ao princípio da separação dos poderes, mas, não impor, ainda que a norma seja a ele destinada, as torna norma de mero aconselhamento, sugestão, segundo a visão do mestre Paulo Nader destacada acima.

O Ministro Luís Roberto Barroso anota que:

“As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais desta, dentre os quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, elas contém um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral. Logo, a sua não observância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando. As disposições constitucionais não são apenas normas jurídicas, como têm um caráter hierarquicamente superior, não obstante a paradoxal equivocidade que longamente campeou nesta matéria, considerando-as

prescrições desprovidas de sanção, mero ideário não jurídico (BARROSO, 2001, p. 72.)

Nem mesmo poderíamos trazer o conceito de normas programáticas à baila, já que estas são, como bem informa J. H. Meirelles Teixeira, "aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se lhes traçar os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programa das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado".

Ou ainda, no dizer de Pontes de Miranda, "regras jurídicas programáticas são aquelas que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à função legislativa. Assim as normas programáticas localizam-se principalmente entre os direitos sociais tratados nas Constituições contemporâneas, marcadas pelo compromisso do Estado Social Intervencionista."

Se programático fosse, o Projeto de Lei em comento até poderia prosperar. Todavia, o PL não é meramente principiológico, mas prático, de realização concreta, por adesão de cada escola, podendo gerar,

data venia, confusão de grades de escola para outra, quando mais acertado seria a empreita do programa, de modo uniforme, pelo próprio município.

Feitas tais alertas a própria eficácia da norma, que poderá leva-la a cair no vazio, somos favoráveis ao projeto, com ressalvas ao artigo 3º, que cria possibilidade de adesão de cada escola. Sugerimos alterações neste texto a fim de unificar o programa no âmbito de todas as escolas, caso faça a adesão o Poder Executivo.

Aliás, recomenda-se, posteriormente, a emissão de indicações ao Executivo para que implemente a política prevista neste PL, caso não se perceba ação efetiva do governo neste sentido.

Feitas tais considerações, cremos que o Projeto de Lei em epígrafe, uma vez alterado no sentido da ressalva mencionada alhures, pode prosseguir em sua regular tramitação até apreciação de mérito pelo Egrégio Plenário, cabendo aos Nobres Vereadores efetuarem o juízo de conveniência da medida que se pretende implementar.

A propositura deve receber pareceres das Comissões Permanentes de "Constituição, Justiça e Redação" e "Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo". E, para ser aprovado, deverá ser discutido em um turno com votação nominal em maioria simples.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque, 14 de maio de 2019.

**YAN SOARES DE SAMPAIO
NASCIMENTO**
Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica