



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica: Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Sr. Vereador _____ – Relator do Projeto de Lei 64/2021, que dispõe sobre a inclusão do ensino de noções básicas de cidadania e direitos constitucionais nos estabelecimentos escolares da rede pública municipal e dá outras providências.

Parecer nº 259/2021

I. Consulta

01. Refere-se a consulta ao Projeto de Lei de 64/2021, de autoria do Sr. Vereador Adnan El Sayed, dispondo sobre a inclusão de noções básicas de cidadania, de direito constitucional, de educação financeira, dentre outros temas, no plano de ensino dos estabelecimentos escolares da rede pública municipal.

II. Análise Jurídica: Limites da Competência do Município. Matéria Educacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Especificidade Curricular Diversificada. Plano Municipal de Educação

02. Conforme reiteradamente apontado por este setor, em matéria legislativa a Constituição Federal confere aos municípios a parcela de competência para tratar de assuntos afetos ao *interesse local*, ainda que referidos interesses não estejam limitados à circunscrição territorial do Município, vindo, por conseguinte, indiretamente a atender o interesse de outros municípios localizados na área da circunscrição do Estado ou até mesmo da União, hipóteses em que restará materialmente configurado o interesse nacional, haja vista o interesse mútuo dos entes integrantes da Federação.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

03. Conquanto não haja uma enumeração taxativa do que possa ser considerado *assuntos de interesse local*, Hely Lopes Meirelles leciona: *“se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância”*. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores. 1996. p. 121).

04. Ainda sob o ponto de vista da constituição, à medida que os Municípios brasileiros obtiveram suas competências originalmente previstas ampliadas, foi-lhes imposto o dever de zelar por maior extensão de matérias. Assim, aos Municípios restou a incumbência de manter os programas de educação infantil e de ensino fundamental, com obrigação de investimentos na ordem mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da sua receita, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

...

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

05. Por seu turno, a Lei Orgânica do Município, reconhecendo os limites estabelecidos à atuação legislativa local, preconiza:

Art. 4º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

06. Segundo autor do projeto, haveria a necessidade de se avançar para uma sociedade mais cidadã e mais humana. Em termos gerais aduzido em sede de justificativa que o estabelecimento dos temas aludidos nos incisos I – VI no currículo básico, acabaria por tornar-se um ponto de referência para o aprendizado de princípios e de noções de coletividade, cidadania, respeito e paz.

07. Entretanto, em que pese o dever de o Município aplicar percentual de sua receita no sistema educacional, importante registramos que a competência para tratar, isto é, para LEGISLAR propriamente sobre a educação é matéria concorrentemente franqueada à União e aos Estados, ou seja, os Municípios não possuem a competência para disciplinar a matéria. Nesse sentido, transcrevemos o preceito constitucional invocado:

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

...

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#)

08. À luz da previsão transcrita, inevitável a conclusão de que a matéria relativa ao ensino e à educação é questão constitucional de grande importância e que, portanto, transpassa os interesses da esfera Municipal. Logo, diante da relevância da matéria, em nosso entendimento, a proposta não comportaria a iniciativa singular de um parlamento municipal, sem que houvesse ao menos a oportunidade de manifestação dos segmentos profissionais com atuação nas áreas pedagógicas e educacionais, até para que os propósitos tutelados pelo projeto viessem ser alcançados.

09. Não bastasse isso, a educação básica no Brasil, compreendida como a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental, que vão do primeiro ao quinto ano, segue as delimitações da Lei Federal 9.394, de 20/12/1996, que estabelece diretrizes básicas da educação em nível nacional. Por seu turno, referida norma preconiza o seguinte:



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Art. 9º A União incumbir-se-á de: [\(Regulamento\)](#)

...

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

10. Vale notar que o dispositivo acima faz duas abordagens decisivas, ao estabelecer as competências dos entes federativos e a questão curricular. Dessa previsão chega-se à conclusão acerca da existência de um currículo básico nacional e comum e de um currículo complementar. Nesse sentido, nos reportamos ao art. 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que assevera:

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. [\(Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013\)](#)

11. Em breve pesquisa junto a sítios especializado, encontramos as seguintes conceituações:

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de **aprendizagens essenciais** que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE).

12. No endereço eletrônico em questão, segue a observação:

[...] Ao adotar esse enfoque, a BNCC indica que as decisões pedagógicas devem estar orientadas para o desenvolvimento de competências. Por meio da indicação clara do que os alunos devem “saber” (considerando a constituição de conhecimentos,



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

habilidades, atitudes e valores) e, sobretudo, do que devem “saber fazer” (considerando a mobilização desses conhecimentos, habilidades, atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho), a explicitação das competências oferece referências para o fortalecimento de ações que assegurem as aprendizagens essenciais definidas na BNCC.

...

No Brasil, um país caracterizado pela autonomia dos entes federados, acentuada diversidade cultural e profundas desigualdades sociais, os sistemas e redes de ensino devem construir currículos, e as escolas precisam elaborar propostas pedagógicas que considerem as necessidades, as possibilidades e os interesses dos estudantes, assim como suas identidades linguísticas, étnicas e culturais.

Nesse processo, a BNCC desempenha papel fundamental, pois explicita as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver e expressa, portanto, a **igualdade** educacional sobre a qual as singularidades devem ser consideradas e atendidas. Essa igualdade deve valer também para as oportunidades de ingresso e permanência em uma escola de Educação Básica, sem o que o direito de aprender não se concretiza.

Diante desse quadro, as decisões curriculares e didático-pedagógicas das Secretarias de Educação, o planejamento do trabalho anual das instituições escolares e as rotinas e os eventos do cotidiano escolar devem levar em consideração a necessidade de superação dessas desigualdades.

13. De acrescentarmos que a Lei Federal 13.005, de 25/06/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, também assegura que é da alçada dos entes federados responsáveis pela implementação da BNCC – Base Nacional Comum Curricular do ensino fundamental a elaboração de currículos para seus respectivos sistemas de ensino, sobretudo para atender às especificidades existente em seu âmbito de atuação.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

14. Portanto, conforme anteriormente ressaltado, a contextualização dos conteúdos e componentes curriculares que devem orientar a organização da base curricular local, ou seja, a parte diversificada aludida no ar. 26 da LDB, em nosso entendimento, deve preceder de avaliações dos segmentos envolvidos na área educacional, pelo que entendemos que a proposta não comportaria a iniciativa singular de um membro do Poder Legislativo.

15. Outrossim, saliente-se que o conteúdo material e substancial da proposta guarda exata pertinência às diretrizes aprovadas na Lei Municipal 4.341, de 22/06/2015¹, que aprova o Plano Municipal de Educação do Município, pelo que poderíamos concluir que a proposta não se mostra necessária, pois, segundo observações doutrinárias, em regra, uma lei deve ser produzida se conter atributos que efetivamente se destinem ao mister de inovar o ordenamento jurídico, e conclui: *“... uma norma que não inove o ordenamento jurídico, isto é, que não possua o atributo da novidade, será injurídica. Um exemplo é um projeto de lei que veicule comando idêntico a outro já previsto em uma lei ou na Constituição. Tendo em vista já existir regra positiva sobre o assunto, a edição de nova norma jurídica é desnecessária, por não inovar o ordenamento”*. <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>

¹ Art. 2º São diretrizes do Plano Municipal de Educação do Município de Foz do Iguaçu - PME/FI para o período de 2015/2015:

I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria de qualidade da educação; V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção de gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB -, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos profissionais da educação e X – promoção dos princípios dos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

III. Conclusão

16. Sendo essas observações que me competiam, entendemos pela inconstitucionalidade da proposta, primeiramente porque o Município carece de aptidão para legislar sobre o tema isoladamente; segundo, porque a antijuridicidade da matéria pode ser confirmada porque não ouvidos os segmentos importantes afetos à matéria; terceiro porque o conteúdo material versado na proposta já está regulado na esfera local; quarto porque interfere no âmbito da atuação e gerenciamento que privativamente são reservados ao Poder Executivo, negando, portanto, observância ao inciso IV do art. 45 da Lei Orgânica Municipal, que outorga ao Executivo a competência privativa para deflagrar matérias que versem sobre as atribuições dos órgãos da Administração Municipal.

17. Estas são as considerações pertinentes à consulta, que submetemos aos pares desta Casa Legislativa

Foz do Iguaçu, 19 de agosto de 2021

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck
Consultor Jurídico – Matrícula 00.560

Referências: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao>

http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>