

PARECER 100/2019

“Parecer ao Projeto de Lei 035/2019-L, de 25/02/2019, de autoria do Nobre Vereador José Alexandre Pierroni Dias, que “Institui o programa “Adote uma Escola” no âmbito das unidades escolares da Estância Turística de São Roque”.

Trata-se de projeto de lei proposto pelo Nobre Edil José Alexandre Pierroni Dias cujos termos pretende instituir programa com o fito de estimular parcerias entre iniciativa privada e poder público para que àqueles possam “adotar escolas” ou parte delas e possam contribuir com melhorias, reformas prediais, doações de livros, uniformes, etc., podendo, ainda, em contrapartida, explorar de modo específico a publicidade nestes locais.

Este parecer busca fazer prévio exame de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: **i)** a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; **ii)** se foi respeitada a rígida observância quanto à iniciativa (legislativo ou executivo) para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional **iii)** se há o desrespeito a direito fundamental.

É o relatório.

A Constituição Federal, em seu art. 6º, enuncia o direito à educação como um direito social, que assim dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Sabe-se que é competência também do município, conforme o art. 205 da CF/88, fornecer não só a educação gratuita, mas estruturas físicas, recursos didáticos, formação profissional continuada, como estabelecer e ativar as políticas da Educação Pública, com ampliação do sistema de colaboração da sociedade, mas por outro lado, pode ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, senão vejamos:

*Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada **com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifamos)*

Considerando o dispositivo acima, a educação municipal é pública e a sua qualidade é um direito constitucional, situação essa que exige um dever do Estado, mas que pode ser incentivada pela sociedade civil organizada, sem retirar a competência do município.

O referido Projeto é coerente com o que estabelece a Constituição Federal em seu art. 206, inc. VII, quanto ao padrão de qualidade e aos princípios do ensino.

A Lei nº 9.394/96 da LBD (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) também sinaliza o padrão de qualidade do ensino e inclusive ressalta que a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, conforme preceitua o art. 1º.

Desta feita, sendo a educação uma prioridade na sociedade civil, entendemos que não há objeção em viabilizar condições parceiras para garantir o padrão de qualidade no ensino no sentido de doar equipamentos e

materiais didáticos, além de realização de obras, desde que objetivando a qualidade no ensino.

Do ponto de vista constitucional, a matéria está em consonância com a Constituição da República Federativa. Resta investigar a competência municipal, bem como a iniciativa, neste caso, proposta por parlamentar desta Casa.

O festejado professor Alexandre de Moraes¹ ensina que:

“a atividade legislativa municipal submete-se aos Princípios da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão ‘interesse local’ como catalisador dos assuntos de competência municipal”.

Ora, o PL trata de medidas a serem praticadas em escolas da rede de ensino municipal. Certo, pois, que o presente projeto está afeto ao “interesse local”, por isso, tem o Município competência para legislar sobre assunto, obediente, igualmente ao art. 8º da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque.

Noutro norte, as normas que se pretende introduzir pela presente propositura possuem a natureza jurídica de lei asseguradora de direito fundamental (educação de qualidade), constituindo-se em desdobramento normativo no plano local de disposição principiológica imposta a todos os entes federados por força do inciso II, III e IV do art. 1º, da CF/88.

¹ DE MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional. Ed Atlas, 2011, p. 684.

Tais leis seriam de iniciativa comum aos Poderes Executivo e Legislativo, mesmo quando, de modo genérico e abstrato, prevejam mecanismos que imponham sanção aos que desobedecerem ao seu comando — o que não é o caso da presente propositura, já que não há imposição de sanção aos descumpridores. Em verdade, não é uma norma proibitiva, de caráter sancionador.

A partir do regime instituído pela Constituição Federal de 1988, marcado pela prevalência dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à centralidade do princípio da legalidade, notadamente em sua nova dicção constitucional, estatuída no inciso II do art. 5º da CF/88, bem como, por indispensável consideração ao princípio democrático previsto no parágrafo único do art. 1º, poderia se deduzir que a legitimidade para iniciar o processo legislativo em matéria atinente à concretização de direito fundamental é comum aos Poderes Executivo e Legislativo.

Mas, embora haja, na legislação federal, o dever genérico estatal de garantir a todas e a todas o direito a educação, a intenção do Edil, nesse caso, é necessário verificar se o PL cria obrigação concreta ao Poder Público.

Pois bem, ao ler acuradamente o PL, não podemos verificar a ocorrência de imposições ao Poder Executivo. Em verdade, o projeto busca viabilizar melhorias nas unidades escolares sem exatamente o ônus ao Poder Público, mas ao particular, com a objetiva fiscalização dos órgãos executivos e conselhos escolares.

A participação do Poder Executivo se dará apenas na formalização do termo e posterior fiscalização, sendo esta última obrigação não caracterizadora de vício à iniciativa parlamentar, como já expusemos em outros pareceres desta Assessoria, forte na firme jurisprudência do TJ SP.

Na CF/88, a reserva de iniciativa está prevista no artigo 61, § 1º, repetida na Constituição Estadual de SP, os quais preveem os inúmeros casos em que apenas o Chefe do Poder Executivo poderá deflagrar o processo legislativo. Por serem normas restritivas, tão somente essas hipóteses são reservadas ao Executivo; os demais casos são de iniciativa concorrente, garantindo-se a legitimidade das propostas por parte de membros do Legislativo. Do mesmo modo, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 60, §3º, incisos I, II e III apresenta concretamente as hipóteses de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal de São Roque.

Assim, em rápida vista, não se verifica a exclusividade de iniciativa do Poder Executivo Municipal em relação ao PL posto em análise, que, portanto, pode concorrer o vereador.

Último aspecto do projeto a ser delineado é em relação a publicidade tal qual proposta pelo art. 4º, §1º e §2º do PL.

Em rigor, o art. 37, § 1º, estabelece que *“a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”*

Em verdade, o Projeto de Lei apresenta dispositivo que, de certo modo, não colide com a Constituição Federal no aspecto publicidade na coisa pública, já que veda a propaganda que veicule temas político-partidários ou nomes de candidatos que concorrerão a cargos públicos eletivos na esfera municipal, estadual ou federal, nos materiais escolares, equipamentos, muros e painéis; ou que estimulem o consumo de bebidas alcoólicas, cigarros e substâncias químicas que causem dependência, bem como aquela que, de qualquer modo, incite a violência ou atente contra os bons costumes. É também de

se dizer que o citado artigo 37, §1º volta seu mandamento aos órgãos públicos, o que não é exatamente o caso deste PL.

Ainda assim, o PL, como redigido, demonstra certo rigor e cuidado com a coisa pública e com as crianças e adolescentes, pois proíbe, como visto, comerciais sobre bebidas, drogas ou violência.

Todavia, há um aspecto mais profundo a ser considerado: o marketing e a propaganda de bens, ainda que lícitos, a crianças e adolescentes.

As crianças são seres humanos em peculiar processo de desenvolvimento emocional, psicológico e social, fato que as tornam mais vulneráveis. Por essa razão, não têm condições de compreender a intenção da publicidade, tampouco de avaliar a credibilidade e a adequação às suas necessidades como indivíduo. Corroborando com esta ideia da vulnerabilidade majorada das crianças ante aos apelos publicitários, o professor de psicologia da Universidade de São Paulo, Yves de La Taille, autoridade no Brasil no tema da psicologia do desenvolvimento infantil, em parecer proferido ao Conselho Federal de Psicologia, ressalta:

"As crianças não têm, os adolescentes não têm a mesma capacidade de resistência mental e de compreensão da realidade que um adulto e, portanto, não estão com condições de enfrentar com igualdade de força a pressão exercida pela publicidade no que se refere à questão do consumo. A luta é totalmente desigual. (...) Não tendo as crianças de até 12 anos construído ainda todas as ferramentas intelectuais que lhes permitirá compreender o real, notadamente quando esse é apresentado através de representações simbólicas (fala, imagens), a publicidade tem maior possibilidade de induzir ao erro e à ilusão. Isso não se aplica aos adolescentes. As vontades infantis costumam ser ainda passageiras e não relacionadas entre si de modo a configurarem verdadeiros objetivos. Logo, as crianças são mais suscetíveis do que os adolescente e adultos de serem seduzidas pela perspectiva de adquirem objetos e serviços a elas apresentados pela

publicidade. De tudo que foi exposto, deduz-se que, de fato, as crianças e, em parte, os adolescentes devem ser protegidos e, portanto, que é necessária uma regulação precisa e severa do mundo da publicidade para crianças."

De fato, a publicidade infantil deve ser levada a sério. Isto posto, tramitava pela Câmara dos Deputados o PL nº 5921/2001 a tratar exatamente sobre o assunto. O feito foi arquivado com fundamento no art. 105 do Regimento Interno daquela Casa. Todavia, o PL pretendia proibir toda e qualquer espécie de publicidade infantil.

Não havendo, atualmente, proibição de publicidade infantil, a denotar certa liberdade para este tipo de marketing, pensamos que no interior de uma unidade escolar deva haver, de fato, maior restrição, já que se trata de local onde reúne, por excelência, crianças e adolescentes de todas as idades. Por isso, remetemos a Resolução nº 163, de 13 de março de 2014, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente.

E diga-se que o aspecto aqui tratado diz respeito a própria constitucionalidade do projeto em questão, já que é o cotejo direto ao artigo 227 da Constituição Federal.

Assim sendo, esta Assessoria Jurídica opina pela legalidade e constitucionalidade do presente Projeto de Lei, com ressalvas do art. 5º, que veicula a publicidade nas escolas, devendo haver maiores cuidados nesta seara, além das que já meritoriamente estão expostas pela redação original. Por isso, sugerimos a adição da redação de dispositivo da Resolução acima mencionada, que segue adiante, devendo ser adequada ao projeto local:

Art. 2º Considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação

mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço e utilizando-se, dentre outros, dos seguintes aspectos:

I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores;

II - trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança;

III - representação de criança;

IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil; V - personagens ou apresentadores infantis;

VI - desenho animado ou de animação;

VII - bonecos ou similares;

VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil; e

IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil.

Ainda, sugerimos outro importante acréscimo, de forma adequada:

“§3º As disposições neste artigo não se aplicam às campanhas de utilidade pública que não configurem estratégia publicitária referente a informações sobre boa alimentação, segurança, educação, saúde, entre outros itens relativos ao melhor desenvolvimento da criança no meio social.”

Feitas tais considerações, cremos que o Projeto de Lei em epígrafe, uma vez alterado no sentido da ressalva mencionada alhures, não se encontra maculado pelo vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade, devendo 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, s.m.j.

São Roque, 13 de maio de 2019.

**YAN SOARES DE SAMPAIO
NASCIMENTO**
Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER
Assessora Jurídica