

CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
DIRETORIA LEGISLATIVA
COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES

PROJETO DE LEI Nº 223/2018

Jaqueline Grace Cardoso Carneiro
Analista Legislativo Municipal
Área de Qualificação: Comissões / Sub-Área: Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final

ESTUDO TÉCNICO
AGOSTO, 2018

ESTUDO TÉCNICO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

Projeto de Lei Nº 223/2018
Autora: Lorena Brandão
Ementa: Altera a Lei Nº 9.105/2016 que Aprova o Plano Municipal de Educação de Salvador e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

A proposição ora em análise, tem como objetivo acrescentar emendas à **Lei Nº 9.105/2016** que "*Aprova o Plano Municipal de Educação de Salvador e dá outras providências",* incluindo novo temas nas diretrizes do referido Plano.

Segundo justificativa da autora, as alterações visam a *assegurar, no âmbito educativo e de desenvolvimento, a sustentabilidade ambiental – ecológica, social, ética cultural, econômica, tecnológica, espacial e política, buscando o envolvimento e participação social na proteção, recuperação e melhoria das condições ambientais e de qualidade de vida do Município de Salvador.*

Além disso, a autora sustenta que a inclusão do inciso XIV ao art. 2º da lei municipal em tela, pretende possibilitar a fruição do direito à liberdade de consciência e de crença, segundo o inciso VI do art. 5º da Constituição Federal.

O projeto também apresenta emenda com conteúdo relativo a valores da soberania e individualidade, do autogoverno, do caráter, do relacionamento, da educação financeira, noções de economia, dentre outros assuntos.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Quanto às atribuições da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, segundo o art. 68, inciso II, alínea "a", da **Resolução 910/ 91 - Regimento Interno,** compete a esse colegiado manifestar juízo de admissibilidade sobre todos os assuntos em tramitação pela Câmara, para deliberação do Plenário e ou de outras Comissões, que serão, obrigatoriamente, entregues à sua apreciação quanto aos seus aspectos constitucional, legal ou jurídico.

Em relação à competência legislativa, segundo a **Constituição Federal** (art. 30, I e II), cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Frise-se que o interesse local 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. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam

simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal.[1]

Especificamente, em relação ao tema da proposição, cumpre destacar que a Lei Orgânica do Município, em seu art. 187, preceitua que as funções normativas, deliberativas e consultivas referentes à educação, na área de competência do Município, serão exercidas pelo Conselho Municipal de Educação.

O mesmo diploma legal, em seu art. 198, cria a Conferência Municipal de Educação que se reunirá, **bienalmente**, com a finalidade de apreciar o Plano Municipal de Educação. Segundo o §2º do mesmo artigo, a supracitada Conferência *deverá ser convocada pelo Conselho Municipal de Educação e terá a participação de todos os segmentos envolvidos com a educação*.

Importante frisar que o §2º do art.8º do **Plano Nacional de Educação (Lei Federal Nº13.005/2014)** estabelece que os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

O art. 3º da presente proposição diz que a lei entrará em vigor na data da respectiva publicação. Vejamos o que aduz o art. 8º da **Lei Complementar Nº 95/98**:

A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, ***reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.***

2.1 DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A educação ambiental detém status de princípio constitucional, uma vez que a **Carta Magna** preceitua:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
>
> [...]
>
> VI - **promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino** e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

Veio regular esse dispositivo constitucional a **Lei Federal Nº 9.795/1999,** regulamentada pelo **Decreto n.º 4.281/2002**, que *Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências*.

1 Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 2013, cit., pp. 136-137

O **art. 2º** desse diploma afirma que *a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal.*

Todavia, o **§ 1º do art. 10** destaca que *A educação ambiental não deve ser implantada como disciplina específica no currículo de ensino.*

O **art. 16**, por sua vez**,** acrescenta que *Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental.*

O **art.14** estabelece que a coordenação da Política Nacional de Educação Ambiental ficará a cargo de um **órgão gestor**, na forma definida pelo Decreto Nº 4.281/2002. Esse órgão gestor terá como uma das atribuições definir diretrizes para implementação em âmbito nacional.

Frise-se que no projeto, a autora propõe a inclusão do **Comitê Gestor de Educação Ambiental** no rol das instituições responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliações periódicas relativas à execução do PME de Salvador e cumprimento das metas estabelecidas.

A **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB**) - **Lei Nº 9.394/96** prevê que na formação básica do cidadão, no ensino fundamental obrigatório, seja assegurada a compreensão do ambiente natural e social (art. 32, II); estabelece também que os currículos da educação básica devem abranger o conhecimento do mundo físico e natural (art. 26, § 1º).

Entretanto, a referida norma não tratou da educação ambiental no âmbito formal da educação no Brasil. Atualmente, a educação ambiental é tratada de forma transversal, integrada a outros conteúdos curriculares (não é uma disciplina obrigatória e específica).

A **Lei Orgânica do Município,** por sua vez, preceitua:

> Art. 220. Ao Município compete proteger o meio ambiente e combater a poluição, em qualquer de suas formas, de modo a assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecológico equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Município:
>
> [...]
>
> IV - **promover a educação ambiental na sua rede de ensino** e a conscientização da comunidade para a preservação do meio ambiente; [grifo nosso]

Na **Lei Federal Nº 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação**, consta a educação ambiental como tema transversal, devendo ser desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente, em conformidade com a Lei nº 9.795/99, no ensino fundamental e médio.

A **Lei Nº 13.559/ 2016**, que aprovou o **Plano Estadual de Educação**, dentre suas diretrizes, estabelece a *promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à* ***sustentabilidade socioambiental*** *(art. 2º, inciso IX).* Diretriz idêntica, encontra-se presente no **Plano Municipal de Educação** (Lei Nº 9.105/16, art. 2º, inciso X).

Importante destacar também a **Lei Municipal Nº 8.915/2015**, regulamentada pelo **Decreto Nº 29.921/2018** que *dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; institui o cadastro municipal de atividades potencialmente degradadoras e utilizadoras de recursos naturais - CMAPD e a taxa de controle e fiscalização ambiental - TCFA, no município de Salvador, e dá outras providências.*

O diploma legal supracitado estabelece como um dos princípios da Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a *garantia do* ***acesso à educação e à informação ambiental sistemática****, inclusive para assegurar sua participação no processo de tomada de decisões, devendo ser capacitada para o fortalecimento de consciência crítica e inovadora, voltada para a utilização sustentável dos recursos ambientais* (art. 3º, inciso IX).

Essa norma também estabelece como uma das diretrizes gerais da Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável *a* ***valorização da educação ambiental nos níveis formal e informal****, visando à conscientização pública sobre os direitos e deveres quanto à proteção do meio ambiente e da qualidade de vida.* (art. 5º, inciso VI).

Seguem alguns dispositivos do Capítulo V, que trata da educação ambiental, na referida lei:

> Art. 72 **A educação ambiental, em todos os níveis de ensino da rede municipal**, e a conscientização pública para a proteção, preservação, conservação, recuperação e fiscalização do meio ambiente, são instrumentos essenciais e imprescindíveis para a garantia do equilíbrio ecológico e da sadia qualidade de vida da população.
>
> [...]
>
> Parágrafo único. A Educação Ambiental deve ser crítica, emancipatória e participativa, possibilitando a reflexão acerca da construção histórica, filosófica e sociológica do contexto vivenciado, levando-se em consideração os problemas e conflitos socioambientais existentes no Município.
>
> Art. 74 O Poder Público implantará a Política Municipal de Educação Ambiental e o Programa Municipal de Educação Ambiental para a promoção e fortalecimento do conhecimento, do exercício da cidadania, de atitudes e de habilidades necessárias à preservação e conservação ambiental e da melhoria da qualidade de vida, com fulcro nos princípios, diretrizes e objetivos da legislação pertinente.
>
> § 1º **O estabelecimento de programas, projetos e ações contínuas e interdisciplinares dar-se-á em todos os níveis de ensino, no âmbito formal e não formal**, garantindo a transversalidade da temática socioambiental na sociedade e nos diversos órgãos e secretarias do Município.
>
> [...]

> Art. 77 O Poder Executivo, tanto na Rede Municipal de Ensino como na sociedade, deverá:
>
> I - apoiar ações voltadas para a **inserção da educação ambiental em todos os níveis e modalidades de educação formal e não formal;**
> II - **promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino da rede municipal;**
>
> III - fornecer suporte técnico/conceitual aos projetos ou aos estudos interdisciplinares das escolas da rede municipal voltados à questão ambiental;
>
> IV - articular-se com associações e organizações não governamentais para o desenvolvimento de ações educativas na área ambiental no Município, incluindo a formação e capacitação de recursos humanos.
>
> [...]
>
> Art. 79 **A educação ambiental será incluída de forma transversal no currículo das diversas disciplinas das unidades escolares de Rede Municipal de Ensino, integrando-se ao projeto pedagógico de cada escola.**
>
> § 1º O Órgão Central do SISMUMA, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação, deverá elaborar um **Programa de Educação Ambiental - PEA para ser executado nas unidades escolares municipais, respeitando as especificidades de cada escola, tendo como referência o ProEASE- Programa de Educação Ambiental no Sistema Educacional da Bahia.**
>
> [...]
>
> Art. 81 A Política de Educação Ambiental do Município deverá estar de acordo com a legislação federal e estadual aplicáveis à matéria.

Ainda há como norma norteadora da educação ambiental a **Resolução CNE/CP Nº 02, de 15 de junho de 2012**, do Conselho Nacional de Educação, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições de Educação Básica e de Educação Superior.

2.2 DO ENSINO RELIGIOSO

O Projeto de Lei acrescenta o inciso XIV ao art. 2º da Lei Nº 9.105/2016 com o seguinte teor:

> Art. 2º São diretrizes do Plano Municipal de Educação - PME:
>
> ***"XIV - possibilitar o ensino da religião de livre opção dos educandos ou de seus responsáveis legais com observância do ensino da visão histórica dos fatos"***

Impende observar os dispositivos da **Constituição Federal** acerca da matéria:

> Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.
>
> § 1º **O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.**
>
> Art. 211. [...]
>
> § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
>
> Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de **ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas** que conduzam a:
>
> I - erradicação do analfabetismo;
>
> II - universalização do atendimento escolar;
>
> III - melhoria da qualidade do ensino;
>
> IV - formação para o trabalho;
>
> V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
>
> VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Já a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal Nº 9.394/96)** consigna:

> Art. **33. O ensino religioso, de matrícula facultativa,** é parte integrante da formação básica do cidadão e **constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo**.
>
> § 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.
>
> § 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso.

O ensino religioso também foi incluído na BNCC - Base Nacional Comum Curricular. Esse documento de caráter normativo, homologado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2017, serve como referência para a formulação dos currículos e propostas pedagógicas, na educação básica, das escolas públicas e privadas.

Assim, a legislação brasileira vigente estabelece que o oferecimento dessa disciplina no Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) das escolas públicas é obrigatório, mas de frequência facultativa.

A **Lei Orgânica do Município**, ratifica, em seu art.183, §3, que o ensino da religião será de livre opção dos educandos ou de seus responsáveis legais.

De acordo com o Ministério da Educação, o Plano Municipal de Educação deve se atentar para as especificidades locais e também estar alinhado ao Plano Nacional de Educação (Lei Federal Nº 13.005/2014) e ao Plano Estadual de Educação (Lei Nº 13.559/2016).

O **Plano Nacional de Educação** não trata sobre o ensino religioso sob nenhum aspecto.

O **Plano Estadual de Educação** não traz o tema religião dentro de suas diretrizes, mas o assunto aparece sob outro prisma:

> 15. **Da Formação de Professores**
>
> **Meta 15**: Articular a continuidade do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, visando atingir a expectativa de que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de Licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
>
> **Estratégias**:
>
> [...]
>
> **15.15) assegurar que as questões de diversidade** cultural, étnica, **religiosa** e sexual **sejam tratadas como temáticas nos currículos de formação inicial e continuada de professores, sob égide do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e das diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos emanadas pelo Conselho Nacional de Educação;**
> (grifo nosso)

O **Plano Municipal de Educação,** no ANEXO ÚNICO METAS E ESTRATÉGIAS, traz o assunto da seguinte forma:

[...]

Meta 2 - Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, pelo menos, 85% (oitenta e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

ESTRATÉGIAS:

[...]

2.17 **assegurar que as questões voltadas para o respeito às diversidades** cultural, **religiosa** e étnica **sejam objeto de tratamento didático-pedagógico e integrem os currículos escolares, bem como a formação de professores para essa etapa da educação.**

2.3 DA EDUCAÇÃO FINANCEIRA

A **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)** incluiu a Educação financeira entre os temas transversais que deverão constar nos currículos e propostas pedagógicas na educação básica das escolas públicas e privadas. A Base Nacional estabelece as áreas de conhecimento obrigatórias, mas são os estados e municípios que decidem como os temas entrarão na grade.

Cumpre ressaltar a existência do **Decreto Federal 7.397/2010** que criou a **Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)** como política de Estado de caráter permanente, que prevê a realização de diversas ações relacionadas ao tema, nas escolas e na sociedade em geral. O referido decreto também instituiu o **Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF)**, dentro do Ministério da Fazenda.

Além disso, impende observar, a **Deliberação CONEF Nº 19, de 16 de maio de 2017** (em anexo), que *estabelece diretrizes para o Programa Educação Financeira nas Escolas, durante a vigência do programa e ações de educação financeira no âmbito da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF).*

Já os Planos de Educação dos três entes federativos não abordaram o assunto em questão.

2.4 OUTROS TEMAS/ DIRETRIZES

Além dos temas já abordados, a autora acrescentou como diretrizes os ***valores da soberania e da individualidade, do autogoverno, do caráter, do relacionamento, do serviço e da relação de causa e efeito no mundo e na natureza***.

Cumpre notar o que reza a **Lei Complementar Nº 95/98** que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis:

> Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:
>
> [...]
>
> II - para a obtenção de precisão:
>
> a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar **perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;**

Além disso, no Plano Municipal de Educação já consta como diretrizes a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (inciso X do art. 2º). Assim, alguns dos temas supracitados já estão abarcados por esse dispositivo legal (ex: relação de causa e efeito no mundo e na natureza X sustentabilidade socioambiental).

Por fim, importa ressaltar que por se tratar de matéria educacional, caberá a Comissão de Educação, Esporte e Lazer pronunciar-se quanto ao mérito da proposição em estudo, nos termos do art. 68, inciso VII, da Resolução 910/91 - Regimento Interno.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 ago 2018.

SALVADOR. **Lei Orgânica do Município do Salvador**. Edição consolidada até a Emenda nº. 33. 2016. Salvador, 2016. Disponível em: http://www.cms.ba.gov.br/alom.aspx. Acesso em: 02 ago 2018.

SALVADOR. **Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador.** Aprovado pela Resolução 910/91 e alterado por resoluções posteriores até 2015. Salvador, 2015. Disponível em: http://177.136.123.149/ext/files/regimento.pdf. Acesso em 02 ago.2018.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**.17. ed. São Paulo. Malheiros, 2013. 136-137 p.

BRASIL. LEI Nº 13.005 de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em: 27 ago 2018

BAHIA. LEI Nº 13.559 DE 11 DE MAIO DE 2016. **Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências**. Palácio do governo do Estado da Bahia, 2016. Disponível em: http://www.feeba.uneb.br/wp-content/uploads/2017/09/plano_pee.pdf. Acesso em: 27 ago 2018

SALVADOR. LEI Nº 9.105 DE 29 DE JULHO DE 2016. **Aprova o Plano Municipal de Educação de Salvador e dá outras providências**. Diário Oficial do Município. Salvador: Gabinete do Prefeito, 2016.

BRASIL. LEI Nº 9.394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**, Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 23 ago.2018

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: Ministério da Educação - MEC, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/. Acesso em 13 ago 2018

BRASIL. LEI Nº 9.795, DE 27 DE ABRIL DE 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/L9795.htm Acesso em: 22 ago 2018

BRASIL. Resolução CNE/ CP Nº 02, de 15 de junho de 2012. **Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental.** Brasília: Ministério da Educação – MEC, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10988-rcp002-12-pdf&category_slug=maio-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 ago 2018

SALVADOR. LEI Nº 8.915, DE 25 DE SETEMBRO DE 2015. **Dispõe sobre a política municipal de meio ambiente e desenvolvimento sustentável; institui o cadastro municipal de atividades potencialmente degradadoras e utilizadoras de recursos naturais - CMAPD e a taxa de controle e fiscalização ambiental - TCFA, no Município de Salvador, e dá outras providências.** Diário Oficial do Município. Salvador: Gabinete do Prefeito, 2015. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a2/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2015/892/8915/lei-ordinaria-n-8915-2015-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-institui-o-cadastro-municipal-de-atividades-potencialmente-degradadoras-e-utilizadoras-de-recursos-naturais-cmapd-e-a-taxa-de-controle-e-fiscalizacao-ambiental-tcfa-no-municipio-de-salvador-e-da-outras-providencias?q=8.915.Acesso em: 13 ago 2018