



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 352/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0573/21.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Cris Monteiro, que autoriza o Poder Executivo a implementar o sistema de gestão compartilhada de escolas da rede municipal de ensino, em parceria com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

De acordo com o artigo 2º, o projeto possui como principal objetivo "a melhoria da qualidade do ensino a partir de um novo modelo de gestão, buscando diferentes estratégias para a implementação de uma grade curricular mais aberta ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas."

O artigo 6º, por sua vez, informa quais são os princípios da gestão compartilhada de escolas, a saber: (i) garantia de acesso à educação pelo Poder Público, em parceria com as organizações sociais, de forma gratuita e universal; (ii) foco no aluno e no desenvolvimento de novas metodologias de ensino e educação, em consonância com as diretrizes curriculares em vigência em todas as esferas federativas; (iii) criação de ambiente atrativo e dotado de experiências inovadoras para que o principal interessado, o aluno, desenvolva conhecimento, protagonismo e autonomia; (iv) estímulo a boas práticas de gestão escolar correlacionadas ao desempenho acadêmico; (v) garantia de modernização do modelo educacional, adaptando-se às necessidades do mundo contemporâneo, e tornando mais diversos os meios de acesso à educação pública e gratuita aos moradores das Cidade de São Paulo; e (vi) a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, da cidadania e a transparência na aplicação dos recursos públicos com vistas ao atendimento do interesse público e à qualidade das ações e serviços ofertados aos cidadãos.

O artigo 7º, a seu turno, dispõe sobre os objetivos do sistema de gestão compartilhada em escolas: (i) atrair organizações da sociedade civil com experiências diversificadas tanto em metodologia de ensino, como em processos de gestão; (ii) construir atratividade para investimento social privado para qualificação do ensino e melhoria da infraestrutura escolar; (iii) estabelecer plano de trabalho com gestão clara e metas previstas tanto para garantia da oferta do ensino como resultados de avaliação de aprendizagem; (iv) melhoria dos indicadores de qualidade educacional nas Escolas Públicas Municipais; e (v) fortalecimento da relação entre o corpo escolar e a família dos alunos.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, pois ostenta contornos gerais e abstratos, de cunho programático, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, caput, da LOM.

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe observar que o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Esse entendimento foi seguido pelo Órgão Especial do TJ-SP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Sob o ponto de vista material, a proposta visa fornecer diretrizes para aprimorar a prestação de serviços educacionais no Município, inclusive estimulando uma maior participação da sociedade civil organizada. Sobre o tema, destaca-se que a propositura vai ao encontro do quanto disposto no artigo 205 da Constituição da República:

"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."

Importante destacar, ademais disso, que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já reconheceu a constitucionalidade de leis municipais, de iniciativa parlamentar, que introduziram no ordenamento jurídico normas gerais e abstratas a respeito de políticas públicas na área da educação. Observe-se:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2096381-12.2018.8.26.0000 São Paulo Autor: Prefeito do Município de São Carlos Réu: Presidente da Câmara Municipal de São Carlos voto 39.036 I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 18.252/2017, do Município de São Carlos, que cria o "Programa de Orientação e Teste Vocacional" e dá outras providências. Diploma combatido que instituiu programa gratuito destinado à disponibilização de orientação e teste vocacional aos alunos da rede pública de ensino do Município de São Carlos, a fim de que melhor possam decidir a respeito do prosseguimento de seus estudos, a partir do último ano do ensino fundamental, seja para a escolha de curso técnico de nível médio, seja para a opção acerca do curso de nível superior em que pretendem ingressar. II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. A legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. III. Não constatada, também, invasão às atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. De modo geral, a lei sob análise se limitou a instituir programa de fomento à educação em âmbito local, estabelecendo normas dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. É dever do Poder Executivo levar suas determinações à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. A ausência de indicação - ou a indicação de genérica, de recursos disponíveis destinados ao atendimento dos encargos possivelmente advindos da execução do diploma em exame não acarreta vício de inconstitucionalidade, mas, somente, sua inexecutabilidade no exercício orçamentário em que promulgado. Jurisprudência pacífica deste Órgão Especial, em consonância com o entendimento do STF. V. Parágrafo único, do artigo 2º. Inconstitucionalidade. Dispositivo com caráter autorizativo. Vedação. A atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à

administração municipal por meio de suposta autorização. Infringência ao artigo 111, da CE. Ademais, ainda que se entenda que referido dispositivo possui natureza impositiva, a ordem para que o administrador celebre parceria, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública, representando, da mesma forma, indevida interferência do legislador na prática de ato concreto de administração. Infringência do artigo 47, incisos XIV e XIX, "a", da CE. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com a jurisprudência consolidada deste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "a contar do prazo de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.". Ação julgada parcialmente procedente."

Do supra exposto verifica-se que a propositura encontra consonância com o ordenamento jurídico vigente, reunindo condições para prosseguir em tramitação.

Para ser aprovado, é necessária a realização obrigatória de pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a sua tramitação, bem como do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos dos artigos 41, inciso XI, e 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/04/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (UNIÃO)

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Relator

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/04/2022, p. 98

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).