



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1170/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0228/23.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Edir Sales, que visa instituir e autorizar ao Poder Executivo a criação e implantação do Programa Cultura de Paz nas Escolas, em toda a rede municipal escolar compreendendo desde o ensino infantil, fundamental e médio.

O projeto estabelece que o Poder Executivo por meio dos órgãos competentes implantará em toda a rede escolar municipal medidas de conscientização, prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), e estabelecer ações destinadas a promover a Cultura de Paz nas Escolas.

Sob o aspecto jurídico, a proposição pode seguir em tramitação, por se tratar de regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, CF). Além disso, compete ao Município suplementar a legislação federal em matéria de educação (art. 24, IX c/c 30, II, CF).

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município prevê, em seus artigos 200 e seguintes, o pleno direito à educação, de sorte que “o Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho” (art. 204).

De acordo com o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, cabe à União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de forma a assegurar formação básica comum.

O projeto alinha-se ainda às diretrizes e metas do Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei nº 16.271, de 17 de setembro de 2015, em seu art. 2º.

Art. 2º São diretrizes do PME:

.....

VI - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VII - promoção da educação em direitos humanos;

.....

X - difusão dos princípios da equidade, da dignidade da pessoa humana e do combate a qualquer forma de violência;

.....

Desse modo, a proposta harmoniza-se com os dispositivos acima mencionados.

No caso, o programa vem traçado em normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo, conforme critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

O projeto encontra, pois, amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o 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 limita à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, à disciplina de matéria já 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham esse entendimento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.” (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/2016 – grifos acrescentados)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente. (...) A matéria tratada não está prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento. (...) O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que “os órgãos competentes responsáveis” (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.” (TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/2019 – grifos acrescentados)

À semelhança dos precedentes acima, a medida proposta não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo nítida natureza programática.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE,

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 20/09/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente
Alessandro Guedes (PT)
Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO) - Relatoria
Jorge Wilson Filho (REPUBLICANOS)
Marcelo Messias (MDB)
Milton Ferreira (PODE)
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 21/09/2023, p. 298

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.