



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1660/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0453/14

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Floriano Pesaro, Andrea Matarazzo, José Américo e Marta Costa, que visa dispor sobre a política municipal de incentivo ao desenvolvimento da primeira infância e dá outras providências.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

A competência do Município para legislar sobre o assunto em questão emerge de forma inequívoca do próprio texto constitucional. Com efeito, o artigo 227 da Carta Magna atribui ao Estado o dever de "assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.". Destaque-se o texto constitucional não realiza nenhuma distinção entre as três esferas político-administrativas, de maneira que não cabe ao intérprete distinguir onde o legislador não o fez. Assim, a única conclusão possível é no sentido de que a proteção à criança e ao adolescente está inserida nas atribuições da União, dos Estados e dos Municípios.

Além disso, é importante ressaltar que muito embora o artigo 24, XV disponha que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre "proteção à infância e à juventude", tal regra não exclui, absolutamente, a competência da municipalidade para legislar sobre "assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

E para que não restasse nenhuma dúvida sobre a competência municipal para legislar sobre o assunto, concorrentemente com os demais entes federativos, o artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente foi explícito ao dispor que "A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios"

Vale citar que tal competência mencionada pelo ECA é referida pela doutrina como "supletiva". Com o intuito de ilustrar a questão, as palavras do doutrinador Petrônio Braz (In, Direito Municipal na Constituição. Editora JH Mizuno. 06ª Edição, pág. 194.):

A competência dita supletiva é a que se estabelece por ampliação, permitindo a solução de possíveis conflitos, atribuindo-se ao Município capacidade para a elaboração de leis, em atendimento ao interesse local, versando sobre matéria não definida em sua competência privativa. A Constituição Federal facultou ao Município os mais amplos poderes para suplementar, nos assuntos de interesse local, as legislações federal e estadual. Essa legislação suplementar torna-se necessária especialmente nos assuntos relacionados na Constituição Federal.

A contemplar o exercício de tal competência, a própria Lei Orgânica do Município de São Paulo, que por meio do seu artigo 7º, caput e § único, determina que o Município deverá atuar no sentido de proteger os direitos fundamentais consagrados pela Constituição da República, elevando a proteção à criança e ao adolescente ao status de prioridade absoluta.

Superada a questão atinente à competência constitucional, destaca-se que o objetivo da proposta é estabelecer diretrizes para a política municipal de incentivo ao desenvolvimento na primeira infância, além de dar outras providências.

O artigo 1º, que trata dos conceitos e objetivos da lei, especialmente no que se refere ao desenvolvimento de políticas destinadas à primeira infância, dispõe que as ações desenvolvidas pelo Poder Público Municipal deverão ter "por foco principal ações e atividades necessárias à promoção, garantia e proteção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente."

Observe-se, ademais, que a legislação nacional, inclusive a iniciativa sob análise, buscam compatibilizar o país com o patamar já observado no Direito Internacional. Nesse sentido, a Declaração de Direitos da Criança da ONU de 1959:

A criança gozará os benefícios da previdência social. Terá direito a crescer e criar-se com saúde; para isto, tanto à criança como à mãe, serão proporcionados cuidados e proteção especial, inclusive adequados cuidados pré e pós-natais. A criança terá direito a alimentação, recreação e assistência médica adequadas.

De se ressaltar que se trata de um importante passo a ser dado pelo Município de São Paulo, haja vista que a propositura possui como escopo promover os direitos fundamentais de primeira e segunda geração, em consonância com a Constituição da República e os princípios que pautam o Estado Democrático de Direito.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atendimento 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, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/12/2014.

Goulart - PSD - Presidente

Floriano Pesaro - PSDB - Relator

Arselino Tatto - PT (contrário)

George Hato - PMDB

Conte Lopes - PTB

Sandra Tadeu - DEM

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR ROBERTO TRÍPOLI DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0453/14.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Andrea Matarazzo, Florian Pesaro, José Américo e Marta Costa, que visa instituir a Política Municipal de Incentivo ao Desenvolvimento na Primeira Infância, e dá outras providências.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode seguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final sugerido, consoante será demonstrado.

O Município detém inequívoca competência para tratar da matéria de fundo versada na propositura, qual seja, a proteção e defesa da criança, conforme dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Convém ressaltar, ainda, que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que dispunham sobre serviços públicos.

Vê-se, portanto, que o projeto está em estrita consonância com a legislação em vigor, haja vista a competência do Município para zelar pelo bem-estar das crianças e adolescentes

e, em especial, a competência desta Casa para a iniciativa do referido projeto, nos termos do art. 37 da Lei Orgânica Municipal, combinado com o art. 13, I, do mesmo diploma legal.

Todavia, é necessária a apresentação de Substitutivo, a fim de deixar no projeto apenas as diretrizes, ou seja, os mandamentos gerais e abstratos próprios dos atos oriundos do Poder Legislativo.

Com efeito, dispositivos que versem sobre a competência dos órgãos municipais ou que determinem a prática de atos concretos pelo Executivo, tais como a determinação de criação de um comitê gestor (art. 6º, III) ou do estabelecimento de convênios e parcerias (art. 7º, § 1º, IV) interferem em seara de atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, violando frontalmente o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Por se tratar de matéria que versa sobre atenção relativa à criança e ao adolescente deverão ser convocadas durante a tramitação do projeto pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica.

Para aprovação, o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo a seguir sugerido, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0453/14

Estabelece diretrizes a serem observadas quando da elaboração de políticas públicas de atenção às crianças objetivando o incentivo ao desenvolvimento na Primeira Infância, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º O Poder Público Municipal quando da elaboração de políticas públicas de atenção às crianças objetivando o incentivo ao desenvolvimento na Primeira Infância, se pautará pelas diretrizes estabelecidas na presente lei, tendo sempre por foco principal ações e atividades necessárias à promoção, garantia e proteção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Considera-se Primeira Infância, para os efeitos desta lei, as crianças entre 0 e 6 anos de idade.

Art. 2º São princípios que devem nortear as ações e projetos de Incentivo ao Desenvolvimento na Primeira Infância:

I - universalização dos direitos das crianças na formulação e implantação de políticas públicas, programas, planos e ações voltadas à primeira infância, a fim de torná-la prioridade absoluta no atendimento pelas políticas sociais;

II - promoção de diálogo com as crianças, para auxiliar o desenvolvimento de programas, planos e ações voltadas à primeira infância;

III - cooperação e participação da sociedade, da família e do Município na promoção da autonomia, integração, e desenvolvimento da criança, inclusive, por meio de suas organizações representativas;

IV - direito à vida, à cidadania, à dignidade, à segurança e ao bem-estar social;

V - igualdade no acesso ao atendimento.

Art. 3º São diretrizes que devem nortear as ações e projetos de Incentivo ao Desenvolvimento na Primeira Infância, entre outras possíveis e necessárias de atenção à criança nos em seus primeiros anos de vida:

I - promoção do desenvolvimento integral de crianças desde a gestação até os seis anos de idade, e

II - promoção da qualidade de vida na primeira infância.

Art. 4º O foco de todas as iniciativas tomadas com base nas diretrizes estabelecidas nesta lei deverá ser a ação preventiva e o combate à:

I - castigos físicos e humilhantes, reconhecidos como formas de violência contra a criança e violação aos seus direitos fundamentais com impacto no desenvolvimento infantil saudável;

II - crianças engajadas nas piores formas de trabalho infantil, especialmente nas atividades vedadas pela Constituição Federal ou em situação de rua, de inserção no tráfico de drogas e de exploração sexual, ou, ainda, em outras descritas na legislação pertinente;

III - desnutrição infantil;

IV - mortalidade infantil;

V - desenvolvimento incompleto da capacidade cerebral;

VI - imobilidade humana;

VII - falta de coordenação motora;

VIII - instabilidade emocional e nas relações sociais;

IX - desvio de personalidade;

X - exclusão social;

XI - desempenho escolar insatisfatório;

XII - reflexos negativos na atuação profissional.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/12/2014.

Roberto Tripoli – PV

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/12/2014, p. 115

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