



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 568/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0452/20**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Exmo. Sr. Prefeito, que estabelece medidas para o retorno às aulas presenciais no Município de São Paulo.

Nos termos da mensagem de encaminhamento, as medidas propostas visam assegurar a retomada das aulas presenciais com as melhores condições para o efetivo resguardo dos direitos humanos fundamentais das crianças, de seus responsáveis e dos profissionais da educação e nesta linha destacam a previsão de ações como: i) recuperação das aprendizagens e atendimentos especializados para os estudantes, contemplando, por exemplo, auxílio uniforme e auxílio material escolar; ii) flexibilização do período do ano letivo; iii) programa de atendimento à saúde do professor, visando mitigar o absenteísmo; e, iv) contratação emergencial de professores e auxiliares técnicos de educação.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que encontra respaldo na competência legislativa do Município e observa a regra da reserva de iniciativa, estando, ainda, amparada pelo regramento especial aplicável em função da situação de pandemia ora vivenciada, consoante será demonstrado.

O projeto traz regras sobre o planejamento e a execução do serviço público de educação, necessárias à retomada das aulas presenciais, versando, assim, sobre matéria de típico interesse local, inserida na competência legislativa do Município, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal e do art. 13, I, da Lei Orgânica do Município.

Indiscutivelmente a matéria está no âmbito das atribuições do Poder Executivo, consoante previsão dos artigos 37, § 2º, III e IV; 69, II e XVI; 70, XIV; e 200, § 3º, todos da Lei Orgânica do Município.

No que tange especificamente à iniciativa reservada para a matéria em pauta, a Lei Orgânica estabelece:

Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

...

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

...

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

...

XVI - propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;

Um das medidas previstas pelo projeto é Programa Mais Educação Infantil, consistente na concessão de benefício mensal pago individualmente por criança de quatro e cinco anos, diretamente a instituições de ensino previamente credenciadas, dispondo, assim, sobre ato

específico e concreto de administração e criando ainda atribuições para a Secretaria de Educação, matéria afeta à organização administrativa e, portanto, de prerrogativa do Chefe do Executivo.

No mérito, o projeto prevê que a Secretaria Municipal de Educação realizará chamamento público para credenciar as instituições de ensino, sendo que tais instituições devem atender aos seguintes critérios: não ter fins lucrativos, serem comunitárias, confessionais ou filantrópicas, como regra; já realizar atendimento de crianças de quatro e cinco anos; estar localizada no Município de São Paulo e ter interesse em firmar contrato com a SME.

Desta forma, o projeto garante a igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, estando em sintonia com o ordenamento jurídico. Com efeito, o doutrinador Carlos Ari Sunfeld ensina que a igualdade de condições é o que valida o chamamento para o credenciamento:

Se a Administração pretende credenciar médicos ou hospitais privados para atendimento à população e se admite credenciar todos os que preencham os requisitos indispensáveis, não se há de falar em licitação. É que o credenciamento não pressupõe disputa, que é desnecessária, pois todos os interessados aptos serão aproveitados. Essa desnecessidade de competição traz outra consequência: o direito ao credenciamento. (SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e contrato administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995)

A corroborar a validade do credenciamento no caso em estudo, confira-se o seguinte julgado do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 3567/2014 Plenário3 , 09/12/2014. O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art.25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº3567/DF - Distrito Federal. Relator: José Múcio Monteiro. 12 dez. 2014. Disponível em < <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31333238343738&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAOCOMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1> >. Acesso em: 10 jun. 2017. 4 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº1150/DF).

Já no que tange aos programas de assistência à saúde e auxílio uniforme e material escolar, o projeto representa cumprimento ao disposto no art. 208, VII, da Constituição Federal, o qual prevê expressamente como dever do Estado em relação ao serviço público de educação o atendimento de necessidades relacionadas ao fornecimento de material didático e de assistência à saúde, a fim de proporcionar condições de aprendizagem e, com isso, assegurar o efetivo acesso à educação, verbis:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

...

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Registre-se quanto ao ponto que notórias são as dificuldades financeiras enfrentadas pelas famílias usuárias dos serviços públicos, dificuldades estas agravadas pela pandemia de COVID-19, que afetou a remuneração de milhares de pessoas em razão da paralisação da economia. Assim, a concessão de auxílio financeiro aos alunos da rede municipal reveste-se de elevada importância para assegurar o acesso desta parcela da população à educação.

Igualmente, dever-se destacar que a contratação emergencial de profissionais para atuar nas escolas é imprescindível para que a volta às aulas presenciais se dê em segurança, já que os protocolos de higiene e distanciamento demandam maior número de profissionais para que seja possível sua observância, especialmente se pensarmos no público infantil.

Da mesma forma, a distribuição de EPIs aos servidores públicos e a instituição do Programa de Saúde Profissional da Educação, são medidas que se impõem, voltadas à proteção da saúde dos servidores e à viabilização de suas atividades, sendo essenciais, portanto, para a retomada das aulas presenciais com segurança.

Observe-se, ainda, que o projeto atenta-se à necessidade de garantir a aprendizagem e não acarretar prejuízo aos estudantes em razão da ocorrida suspensão das aulas presenciais, como se percebe pela leitura dos artigos 4º e 5º, os quais estabelecem, respectivamente, que a Secretaria Municipal de Educação reorganizará pedagogicamente as atividades, a fim de garantir os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento propostos no Currículo da Cidade, para que possam ser realizadas até o ano de 2021 e que, em razão exclusivamente da situação de pandemia, e observada a implementação dos programas previstos, se procederá à avaliação do estudante sem prejuízo de sua promoção, independentemente do ano em que se encontre.

Por derradeiro, considerando que o projeto em análise cria benefícios e programas de cunho social, os quais implicam na geração de despesas, é necessário fazer breve ponderação quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/00 e à legislação aplicável em ano eleitoral.

Em relação à LRF, é cediço que a geração de despesas públicas necessita observar uma série de regras para garantir a adequada gestão fiscal. Entretanto, a vigente situação de calamidade pública - reconhecida no âmbito deste Município pelo Decreto nº 59.291/20 e pelo Decreto Legislativo nº 2.494/20, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo - excepciona regras da LRF, nos termos do art. 65 da citada lei. Além da existência deste tratamento legal diferenciado para as hipóteses de calamidade pública, também houve apreciação da matéria no âmbito do STF, nos autos da ADI 6357 MC/DF, tendo o Ministro Relator Alexandre de Moraes, conferido, ad referendum do Plenário da Corte, interpretação conforme à Constituição Federal a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19, ressaltando que a medida cautelar se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.

Posteriormente, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, abrandando o rigor da Lei de Responsabilidade Fiscal nestes casos.

No tocante à legislação aplicável em ano eleitoral, tem-se que, como regra, em ano de eleição é vedada a criação de novos programas públicos e a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, visando resguardar a igualdade de oportunidades no processo eleitoral (art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições). Contudo, constam expressamente da lei como exceção a esta regra os casos de calamidade pública e de estado de emergência. Desta forma, tendo em vista que as medidas previstas no projeto em análise destinam-se ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 estão englobadas pela exceção expressa prevista na lei eleitoral, não consistindo, portanto, em prática de conduta vedada.

Resta demonstrado, portanto, que o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico, cabendo a análise do mérito das medidas propostas às comissões especificamente designadas para tanto.

Durante a tramitação do projeto, é necessária a realização de 02 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação do projeto depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/07/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente  
Caio Miranda Carneiro (DEM)  
Celso Jatene (PL)  
Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Contrário  
George Hato (MDB)  
Reis (PT) - Contrário  
Rinaldi Digilio (PSL)  
Rute Costa (PSDB) - Relatora  
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui os publicados no Diário Oficial da Cidade em 30/07/2020, p. 116, e em 19/08/2020, p. 54.

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