



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1199/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0101/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Souza Santos, que visa instituir o Programa Cidadania nas escolas da rede pública de ensino municipal.

De acordo com o projeto, o programa será implantado através da promoção de palestras sobre noções de direito, cidadania e política aos alunos da rede pública municipal de ensino.

Sob aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição da República). Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V, Constituição da República). Neste sentido, na distribuição de competências, o legislador constituinte atribuiu a todos os entes federados a competência para legislar sobre educação, cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, com foco no interesse local (art. 24, IX c/c 30, II).

Convém mencionar, ainda, que o art. 205 da Constituição Federal estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, devendo ser 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.

Por outro lado, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever de atuação do Município na garantia de educação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, com preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho (art. 204).

De forma ainda mais expressa, o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90 prevê o direito da criança e do adolescente à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania, verbis:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes...

Desta forma, a proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe um programa dirigido a alunos da rede municipal de ensino com lastro em política pública de educação para a cidadania, através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra 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 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este 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.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. 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 competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056692-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 3 de agosto de 2016

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha educativa de promoção de valores de cidadania e de política aos alunos da rede municipal de ensino.

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.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo com o fim de: i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e ii) adequar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, suprimindo os dispositivos que interfiram em atribuições privativas do Poder Executivo.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0101/18.

Dispõe sobre o Programa Cidadania nas escolas da rede pública de ensino municipal, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído no município de São Paulo o Programa Cidadania nas Escolas na rede pública municipal de ensino.

Parágrafo Único. O programa será implementado através da promoção de palestras sobre noções de direito, cidadania e política aos alunos da rede pública municipal de ensino.

Art. 2º As palestras serão proferidas por profissionais devidamente habilitados em suas respectivas áreas com conteúdo ilustrativo e educativo, podendo inclusive haver a participação de servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Art. 3º As palestras referidas no art. 1º desta Lei deverão abordar os seguintes temas:

I - direitos e garantias fundamentais;

II - direitos de cidadania, como o papel e a importância do voto e de outras formas de participação na vida política;

III - direitos da criança e adolescente;

IV - direitos políticos e sociais;

V - elementos básicos de direito constitucional e eleitoral;

VI - temas na área de saúde, prevenção e riscos do uso de drogas lícitas e ilícitas e suas consequências;

VII - direito do consumidor;

VIII - temas sobre o meio ambiente e o direito ambiental;

IX - formas de acesso à justiça;

X - formação ética, social e política do cidadão;

XI - a importância dos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - e as suas relações com o cotidiano;

XII - a importância do exercício da cidadania e dos valores éticos e morais na sociedade.

Art. 4º É vedado ao palestrante fomentar qualquer questão que faça menção discriminatória de raça, cor, crença, classe social ou apologia ao crime.

Parágrafo Único. O palestrante não poderá utilizar vestimenta que promova a formação de opinião partidária, bem como a utilização de distintivos ou qualquer outro meio que faça menção a partido político, e deverá respeitar as diversas posições partidárias.

Art. 5º O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º 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 08/08/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB - Relator

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/08/2018, p. 84

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