



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 525/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0767/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Gilberto Nascimento Junior, que dispõe sobre a obrigatoriedade do respeito dos serviços e servidores públicos municipais à dignidade especial de crianças e adolescentes, pessoas em desenvolvimento e em condição de especial fragilidade psicológica.

O projeto, em síntese: (i) impõe a observância, no serviço público municipal, da garantia da prerrogativa da família da incumbência de criar e educar seus filhos de acordo com suas convicções moral e religiosa, conforme disposto no Pacto de São José da Costa Rica, na Constituição Federal e no Código Civil (arts. 1º e 4º); (ii) proíbe que os serviços públicos e eventos patrocinados pelo Poder Público divulguem ou deem acesso para crianças e adolescentes a imagens, músicas ou textos pornográficos ou obscenos (art. 2º); (iii) prevê cláusula obrigatória de respeito a essa regra nos contratos celebrados pela administração direta e indireta do Município, inclusive nos de publicidade e nos atos de concessão de benefícios fiscais ou creditícios (art. 3º); e (iv) prevê multa pelo descumprimento da norma no percentual de 15% (quinze por cento) do valor do contrato ou patrocínio e, no caso de servidor público municipal faltoso, de 5% (cinco por cento) do valor de sua remuneração bruta mensal (art. 5º).

A proposta não reúne condições jurídicas para prosseguir em tramitação.

Em primeiro lugar, parte do projeto não inova na ordem jurídica ao estabelecer a necessidade de observância de regras constitucionais, convencionais e legais a respeito da educação dos filhos. Em especial, o art. 1º, "caput" e § 1º, o art. 2º, "caput" e § 1º e o art. 4º da propositura somente dispõem sobre a observância de legislação já vigente e, portanto, cogente em território nacional, o que evidencia a desnecessidade da propositura nesse aspecto.

Avançando na análise do projeto, verifica-se que a necessidade de apresentação prévia de material pedagógico da formação moral para as famílias de crianças e adolescentes (art. 1º, § 2º) e o respeito à "idade apropriada" para apresentação científico-biológica de informações sobre o ser humano e seu sistema reprodutivo (art. 2º, § 2º) configuram matérias de diretrizes e bases da educação, cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, a quem compete também estabelecer regras gerais a respeito de educação, cultura e ensino (art. 24, inciso IX, da Constituição Federal), inexistindo aspectos de interesse local que atraiam a competência do Município para legislar sobre a matéria.

Do mesmo modo, a previsão de cláusula obrigatória nos contratos a serem celebrados pela Administração Pública, inclusive com imposição de multa ao contratado (art. 3º e art. 5º, primeira parte da propositura) viola a competência legislativa privativa da União para estabelecer normas gerais de licitação e contratação (art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal), reiterando-se, mais uma vez, a ausência de aspectos locais que permitam concluir ser necessária referida cláusula somente nos contratos firmados por este Município.

Por fim, ao impor deveres aos servidores públicos com imposição de sanção no caso de descumprimento da norma (art. 5º, "in fine"), o projeto invade a competência privativa do Prefeito para propor projetos de lei que disponham sobre servidores públicos e seu regime jurídico, nos exatos termos do art. 37, § 2º, inciso III, da Lei Orgânica do Município, que obedece à simetria do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal, que confere idêntica prerrogativa ao Presidente da República em relação aos servidores públicos federais.

Saliente-se que o presente projeto guarda semelhança com o Projeto de Lei nº 636/17, de iniciativa do nobre Vereador Eduardo Tuma, bem como com outros projetos de lei que tramitam em casas legislativas de outros entes federados, os quais receberam a alcunha de projetos de "infância sem pornografia" (vide <<https://infanciaefamilia.com.br/projeto-de-lei-municipal-infancia-sem-pornografia/>>).

O primeiro registro de projeto aprovado é da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que derrubou o veto apostado pelo Prefeito, promulgando a Lei Municipal nº 14.101, de 29 de novembro de 2017, daquele Município. O alcaide, no entanto, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2249851-97.2017.8.26.0000 no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a qual foi julgada procedente, sendo a lei declarada inconstitucional, verbis:

Com efeito, a lei impugnada desborda da competência legislativa municipal, porquanto compete à União, nos termos do artigo 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, legislar, privativamente, sobre diretrizes e bases da educação nacional. Para tanto, foi editada a Lei Federal nº 9.394/1996 ("Lei de Diretrizes e Bases de Educação"). Em sendo assim, o ato normativo municipal atacado malferiu o disposto nos artigos 1º e 144, da Constituição Estadual.

Como se sabe, o Estado e o Município devem seguir, por simetria, os princípios da Constituição Federal (artigo 144, da Constituição do Estado), incluindo-se a repartição de competências administrativas e legislativas decorrentes do pacto federativo.

A Constituição da República fixou competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, de forma que a veiculação de princípios e condutas que regem as atividades de ensino é tema que demanda tratamento uniforme no território nacional, porquanto traduz interesse geral, bem como a disciplina do conteúdo daquilo que possa ser veiculado nas atividades escolares é assunto que não se situa no domínio normativo do Município. Ora, ainda que se admitisse a competência do Município para suplementar as normas gerais da União na matéria, a Lei Municipal jamais poderia conflitar com estas (Cf. artigo 30, inciso II, da Constituição Federal). julg. 18.04.2018

A mesma linha de raciocínio até aqui exposta foi a adotada pelo Ministro Luis Roberto Barroso ao conceder liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.537, que ataca lei do Estado de Alagoas que institui o denominado "Programa Escola Livre", dentro da concepção daquilo que se alcunha "escola sem partido":

"DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA ESCOLA LIVRE. LEI ESTADUAL. VÍCIOS FORMAIS (DE COMPETÊNCIA E DE INICIATIVA) E AFRONTA AO PLURALISMO DE IDEIAS. CAUTELAR DEFERIDA.

I. Vícios formais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

1. Violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV): a liberdade de ensinar e o pluralismo de ideias são princípios e diretrizes do sistema (CF, art. 206, II e III);

2. Afronta a dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação: usurpação da competência da União para estabelecer normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, IX e § 1º);

3. Violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I): a lei impugnada prevê normas contratuais a serem observadas pelas escolas confessionais;

4. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo (CF, art. 61, § 1º, "c" e "e", ao art. 63, I): não é possível, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, promover a alteração do regime jurídico aplicável aos professores da rede escolar pública, a alteração de atribuições de órgão do Poder Executivo e prever obrigação de oferta de curso que implica aumento de gastos.

II. Inconstitucionalidades materiais da Lei 7.800/2016 do Estado de Alagoas:

5. Violação do direito à educação com o alcance pleno e emancipatório que lhe confere a Constituição. Supressão de domínios inteiros do saber do universo escolar. Incompatibilidade entre o suposto dever de neutralidade, previsto na lei, e os princípios constitucionais da liberdade de ensinar, de aprender e do pluralismo de ideias (CF/1988, arts. 205, 206 e 214).

6. Vedações genéricas de conduta que, a pretexto de evitarem a doutrinação de alunos, podem gerar a perseguição de professores que não compartilhem das visões dominantes. Risco de aplicação seletiva da lei, para fins persecutórios. Violação ao princípio da proporcionalidade (CF/1988, art. 5º, LIV, c/c art. 1º).

7. Plausibilidade do direito e perigo na demora reconhecidos. Deferimento da cautelar."

(STF, decisão liminar proferida na ADI nº 5.537 em 21 de março de 2017)

Merece menção, também, a manifestação do então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot nos autos dessa ADI:

"CONSTITUCIONAL E EDUCACIONAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.800/2016, DE ALAGOAS. PROGRAMA "ESCOLA LIVRE". LEGITIMIDADE ATIVA DA CONTEE. PROCURAÇÃO ESPECÍFICA. REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS E ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL. INICIATIVA LEGISLATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ART. 61, § 1º, II, C E E). PRINCÍPIOS DO ENSINO. RESERVA DE NORMA GERAL DA UNIÃO. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (CR, ART. 22, I E XXIV, E 24, IX). VEDAÇÃO DE CONDUTAS AO CORPO DOCENTE E À ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR. LIMITAÇÃO PRÉVIA DE MANIFESTAÇÕES DOCENTES. AFRONTA À LIBERDADE DE ENSINAR, AO PLURALISMO DE IDEIAS E DE CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS E À GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO (CR, ART. 206, II, III E VI). RESTRIÇÕES DESPROPORCIONAIS E IRRAZOÁVEIS À LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOCENTE. OFENSA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, NA ACEPÇÃO SUBSTANTIVA (CR, ART. 5º, LIV).

1. Usurpam iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo os arts. 2º a 7º e anexos da Lei 7.800/2016, do Estado de Alagoas, originários de iniciativa parlamentar, porquanto inovam na organização administrativa estadual e no regime jurídico de servidores públicos, em afronta ao art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição da República.

2. Invadem a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CR) e sobre normas gerais de ensino e educação (art. 24, IX) dispositivos de lei estadual que disponham sobre princípios das atividades de ensino.

3. Dispositivos de lei estadual que limitem o conteúdo da manifestação docente no ambiente escolar, em razão de hipotética contrariedade a convicções morais, religiosas, políticas ou ideológicas de alunos, pais e responsáveis, não se compatibilizam com os princípios constitucionais que conformam a educação nacional, os quais determinam liberdade de ensinar e divulgar cultura, pensamento, arte, saberes, pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e gestão democrática do ensino (CR, art. 206, II, III e VI).

4. Vedação genérica e vaga à "doutrinação" política e ideológica, à emissão de opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas e à contrariedade a convicções morais, religiosas ou ideológicas de pais ou responsáveis constitui restrição desproporcional à liberdade de expressão docente, a qual se revela excessiva e desnecessária para tutelar a liberdade de consciência de alunos.

5. Parecer por procedência do pedido."

(manifestação do PGR na ADI nº 5.537 em 19 de outubro de 2016)

Conclui-se, portanto, que a presente propositura deve ser rejeitada por esta Comissão, uma vez que contém vícios de competência legislativa, ao disciplinar matéria afeta à União (art. 22, inciso XXVII e art. 24, inciso IV, ambos da CF), bem como de iniciativa, ao dispor sobre assunto cuja deflagração do processo legislativo é prerrogativa do Prefeito (art. 37, § 2º, inciso III, da LOM, simétrico ao art. 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da CF).

Ante o exposto, somos PELA ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Autor do voto vencedor
Celso Jatene (PL)
Cláudio Fonseca (CIDADANIA)
Reis (PT)

VOTO VENCIDO DA RELATORA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0767/17.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilberto Nascimento que dispõe sobre respeito dos serviços públicos municipais à dignidade especial de crianças e adolescentes, pessoas em desenvolvimento e em condição de especial fragilidade psicológica.

De acordo com o projeto, o objetivo é proteger crianças e adolescentes de erotização promovida nas escolas.

Sob o estrito aspecto da legalidade, o projeto reúne condições de prosseguir em sua tramitação.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Não se trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

O art. 24, XV, da Constituição Federal dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude, a qual deve ser lida em conjunto com o art. 30, I e II, da Carta Republicana, que atribuem aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

A esse respeito, busca-se pelo projeto de lei em apreço a proteção de crianças e adolescentes, afinando-se com o dever constitucional do Poder Público de promover ações voltadas a assegurar-lhes, 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 (art. 227 da Constituição Federal). A Constituição do Estado de São Paulo, no exercício do poder constituinte derivado decorrente, reproduz o comando normativo (art. 277), tal qual ocorre com a Lei Orgânica do Município (art. 229). Na legislação infraconstitucional, merece destaque o Estatuto da Criança e do Adolescente, que põe crianças e adolescentes a salvo de todas as formas de violência.

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 dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente - Contrário

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Contrário

Celso Jatene (PL) - Contrário

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Contrário

Reis (PT) - Contrário

Rinaldi Digilio (REP)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/05/2019, p. 69

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