



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 240/2022 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0581/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que estabelece prioridade da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de seus dependentes à matrícula ou rematrícula em instituições municipais de ensino, em caso de mudança repentina de domicílio, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso.

Segundo a proposta, o seu objetivo é: I - eliminar atos, comportamentos e manifestações, individuais ou coletivas, de violência doméstica e familiar, que direta ou indiretamente, afetam as mulheres e seus dependentes no exercício da sua atividade estudantil; e II - priorizar a matrícula e rematrícula em instituições de ensino da rede pública municipal de São Paulo da mulher vítima de violência doméstica e familiar, bem como os de seus dependentes, por conta de mudança repentina de domicílio.

O projeto poderá seguir em tramitação, consoante será demonstrado.

O acesso à educação é direito de todos e dever do Estado, competindo aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, nos termos do art. 211, § 2º da Constituição Federal.

Esse mandamento constitucional tem sido o fundamento de diversas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público contra Municípios onde o número de vagas oferecido é inferior ao número de alunos.

Nessas hipóteses o Poder Judiciário tem decidido com cautela sopesando o princípio da efetividade mínima (que determina que todo direito fundamental deva ser atendido, ainda que em um grau mínimo) com o princípio da reserva do possível, uma vez que outras necessidades coexistem, tais como o direito à saúde, à moradia, ao transporte, para citar apenas alguns, cabendo ao Poder Executivo, como administrador da máquina pública, equacionar o orçamento municipal e as necessidades da comuna.

O presente caso concreto versa sobre situação um pouco diversa na medida em que não interfere diretamente com essa função administrativa de gerenciar os recursos públicos, elegendo prioridades e âmbito de atuação, o que incidiria em vício de iniciativa, mas apenas estabelece um critério de prioridade de atendimento dentro das vagas já oferecidas nas escolas públicas municipais, de modo que essas pessoas com prioridades tenham garantido o direito à matrícula nas escolas localizadas mais próximas de suas residências.

Nesse aspecto a propositura também encontra fundamento no princípio da igualdade material que determina que os desiguais sejam tratados desigualmente na medida de suas respectivas desigualdades.

Note que a competência para legislar sobre educação é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 24, inciso IX, e também dos Municípios já que a eles compete suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, inciso II, da Constituição Federal).

Nesse sentido é, inclusive, a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida¹ para quem "a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais".

Há que se observar, ainda, que já não mais existe impedimento em nossa Lei Orgânica para a iniciativa de projetos de lei que versem sobre a matéria. Com efeito, a reserva de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre a prestação de serviço público foi abolida de nossa Lei Orgânica Municipal através da Emenda nº 28/06 que alterou a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37.

Ademais, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal recentemente reiterou, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva acerca da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que, por exemplo, determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema 917).

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.

Neste sentido é a jurisprudência como ilustram julgados abaixo transcritos a título ilustrativo:

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. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções. (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas, nos termos do art. 41, XI da Lei Orgânica Municipal (atenção à criança, ao adolescente e ao jovem).

Por fim, lembre-se que a aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Casa, nos termos do art. 40, §3º, XII, da Lei Orgânica Municipal.

Ante o exposto somos, PELA LEGALIDADE, nos termos do Substitutivo abaixo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0581/21

Estabelece o direito da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de seus dependentes à prioridade em matrícula ou rematrícula em instituições municipais de ensino, no âmbito do Município de São Paulo.

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

Art. 1º A mulher vítima de violência doméstica e familiar e seus dependentes terão direito à prioridade em matrícula e rematrícula em instituições de ensino da rede pública municipal de São Paulo, em caso de mudança repentina de domicílio, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso.

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/03/2022.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Cris Monteiro (NOVO)

Edir Sales (PSD)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PODE)

Sandra Tadeu (UNIÃO)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL) - Relator

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/03/2022, p. 123

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