



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 984/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0089/18.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Souza Santos, que dispõe sobre o Programa Colorindo a Escola, na rede pública de ensino do Município de São Paulo, e dá outras providências.

O referido programa objetiva a promoção e a implantação de atividades artísticas de pintura nas paredes e muros das escolas públicas, mediante a seleção prévia de desenhos elaborados pelo corpo discente.

De acordo com a justificativa, a proposta visa a promover a educação artística nas escolas, conforme o disposto nas Leis Federais nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e nº 13.278, de 2 de maio de 2016, favorecendo o respeito entre as pessoas, promovendo um diálogo intercultural e abrindo espaços à multietnicidade, além de aprimorar o desenvolvimento cognitivo, afetivo e físico dos estudantes.

Sob aspecto estritamente jurídico, 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 a promoção da educação pública, cabendo aos Municípios também suplementar a legislação federal e estadual, com foco no interesse local (art. 22, XXIV, e 24, IX, c/c 30, II).

O direito à educação foi incluído na Constituição Federal dentro do rol dos direitos sociais (art. 6º), tendo sido explicitado, no art. 205, como "direito de todos e dever do Estado e da família", tendo em vista "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Dentre os princípios elencados constitucionalmente para o ensino, está o da "liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber" (grifamos).

De outro lado, em âmbito local, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê que a educação será ministrada com base nos princípios da igualdade, liberdade e solidariedade (art. 200).

A proposta, portanto, alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe medidas no âmbito das escolas municipais, voltadas à promoção da educação artística, sendo que tais medidas 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 nº 14.081, de 18-10-2017, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, que 'institui o pacto municipal social de mobilização para a primeira infância' - Proteção à criança e ao adolescente - Inexistência de violação aos arts. 5º, 24, § 2º, 37, 47, II e XVII, 144, 174, I, II e III e §§ 1º, 2º, 3º e 6º da CE/89 -- Tema 917 da Repercussão Geral. Sem intrometer concretamente na esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo, a Lei nº 14.081, de 18-10-2017, de autoria de vereador, apenas estabelece princípios e diretrizes para a implementação no âmbito do município de políticas públicas voltadas para a primeira infância. Cabe destacar que 'é dever da família, da sociedade e do Estado 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', art. 227 da CF/88. Porque a lei municipal não tratou da estrutura ou da atribuição dos órgãos da Prefeitura de Ribeirão Preto, nem do regime jurídico dos servidores públicos, não há vício de iniciativa do Poder Legislativo. Princípio da causa de pedir aberta - Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial - Art. 4º, I e II da Lei nº 14.081, de 18-10-2017 - Violação aos arts. 22, I e 24, XV, ambos da CF/88 - Ocorrência - Competência da União para legislar sobre direito civil e normas gerais de proteção à infância e à juventude. Cotejando o texto da lei municipal com os preceitos da CF/88 utilizados como parâmetro de constitucionalidade, verifica-se a ocorrência de usurpação de competência legislativa privativa da União Federal, pelo Município de Ribeirão Preto, na medida em que a norma contrariou o conceito de Federação, mais precisamente os princípios que regem a matéria da repartição constitucional de competências. Ação procedente em parte.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225731-87.2017.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 12/04/2018)

1 - **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal". 2. **ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA**. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. Sempre lembrando que o Supremo Tribunal Federal tem posicionamento consolidado no sentido de que "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011). É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte "no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" 3 - **ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j.

06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa. Solução que se mostra coerente com o ensinamento doutrinário de Hely Lopes Meirelles, tantas vezes repetido neste C. Órgão Especial, no sentido de que "o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." ('Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439). Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que "a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo". A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado "Rua da Saúde" (para incentivar a prática de exercícios físicos). E, no mencionado caso, envolvendo situação até mais complexa do que esta ora em discussão (já que exigia participação conjunta da Companhia de Engenharia de Tráfego, da Guarda Municipal, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana e da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer), a ação foi julgada improcedente (atestando-se a validade da norma), porque a Suprema Corte - ao considerar que a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficaria a cargo dos órgãos administrativos - reconheceu que "a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada". Exatamente como ocorre no presente caso, em que a lei impugnada (editada no plano geral e abstrato) preserva a competência do Prefeito para disciplinar, no plano concreto, o uso de espaços públicos (próprios municipais). Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 20/09/2017; Data de Registro: 16/10/2017)

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha educativa de promoção das artes entre os alunos das escolas públicas municipais, de maneira geral e abstrata.

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.

Somente no tocante aos artigos 6º e 7º que, de um lado, estabelecem a possibilidade de participação de empresas no Programa Colorindo a Escola, mediante a formalização de Termo de Cooperação com o Poder Público Municipal, e, de outro, permitem à referida empresa o uso do espaço público reservado pela direção escolar para propaganda e divulgação de sua marca, vislumbra-se vício de iniciativa, tendo em vista que a gestão dos bens públicos municipais é matéria atinente à organização administrativa e, portanto, demanda a proposição do Chefe do Poder Executivo, por força do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município, razão pela qual tais dispositivos devem ser excluídos do texto, conforme Substitutivo a seguir.

O Substitutivo também é apresentado a fim de adequar o texto do projeto aos critérios de técnica legislativa estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, sobretudo no que diz respeito à ordem lógica dos dispositivos e ao acréscimo das cláusulas de vigência e de revogação.

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.

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 0089/18.**

Dispõe sobre o Programa Colorindo a Escola na rede pública de ensino no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, na rede pública municipal de ensino, o Programa Colorindo a Escola.

Art. 2º O Programa Colorindo a Escola tem como fundamento primordial a promoção e implantação das atividades artísticas de pintura nas paredes e muros das escolas.

Art. 3º O Programa Colorindo a Escola tem como objetivo promover a socialização entre crianças e adolescentes, interação entre docentes e discentes, o incentivo às crianças e jovens por meio da pintura e arte promovendo o conhecimento artístico e cultural.

Art. 4º São diretrizes do Programa Colorindo a Escola:

I - imprimir o conhecimento, a cultura e a importância da pintura e da arte no cotidiano dos discentes;

II - promover o desenvolvimento das crianças e adolescentes na formação de cidadãos conscientes;

III - fomentar a socialização entre os alunos, divulgação de valores morais como a solidariedade, responsabilidade, afetividade, respeito, amizade, companheirismo;

IV - estimular a formação para o futuro cidadão crítico, autônomo e participativo proporcionando a formação intelectual e moral.

Art. 5º As unidades escolares da rede municipal de ensino promoverão votações entre o corpo discente a fim de definir quais desenhos serão selecionados e posteriormente pintados nos muros e paredes das escolas.

Art. 6º O Programa Colorindo a Escola poderá ser divulgado por meio das mídias sociais.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 8º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 9º 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 20/06/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB - Relator

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 21/06/2018, p. 105

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