



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0330/23

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Alessandro Guedes, que visa tornar obrigatório a partir do ano de 2024 que todos os livros, cadernos e demais periódicos escolares fornecidos pelo Poder Público Municipal aos alunos da rede pública de ensino municipal contenham mensagens educativas advertindo sobre os malefícios do cigarro, narguilés, bebidas alcóolicas e drogas lícitas.

Sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

Inicialmente cumpre observar que sob ponto de vista formal a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município.

Segundo Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse aspecto, cabe observar 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, j. 29.09.2016).

Esse entendimento do STF foi proferido no julgamento, em sede de repercussão geral, do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo-se firmado a seguinte tese:

“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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Esse entendimento foi seguido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas



creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula. Nesse julgamento, o TJSP reconheceu, sob o aspecto formal, a ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio da iniciativa (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Quanto ao aspecto de fundo, a propositura pretende criar uma campanha em defesa da saúde, a ser divulgada nos materiais escolares e, sob esse aspecto, encontra fundamento na competência municipal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, nos termos do art. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II da Constituição Federal.

Nesse sentido, trazemos à colação:

*“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 – negritos acrescentados)

Outrossim imperioso observar que a Constituição da República conferiu máxima prioridade à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, conforme expressa redação do seu art. 227:



“Art. 227. 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.”

No mesmo sentido, o artigo 229-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

“Art. 229-A - O Poder Público Municipal assegurará, em absoluta prioridade, programas que garantam à criança, ao adolescente e ao jovem 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, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Sobre o tema, leciona a autorizada doutrina:

“A Constituição é minuciosa e redundante na previsão de direitos e situações subjetivas de vantagens das crianças e adolescentes, especificando em relação a eles direitos já consignados para todos em geral, como os direitos previdenciários e trabalhistas, mas estatui importantes normas tutelares dos menores, especialmente dos órfãos e abandonados e dos dependentes de drogas e entorpecentes (art. 227, § 3º). Postula punição severa ao abuso, violência e exploração sexual da criança e do adolescente.”

(SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 823)



Ante todo o exposto decorre a conclusão de o projeto possui compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, não havendo que se falar em inconstitucionalidade.

Para ser aprovado o projeto dependerá da realização obrigatória de pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a sua tramitação, bem como do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos dos artigos 41, inciso XI, e 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Assim, somos **PELA LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,