



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0178/23.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Silvia da Bancada Feminista, que dispõe sobre a implementação de curso de formação para profissionais da educação acerca da identificação de possíveis ataques e atentados no ambiente escolar.

De acordo com o projeto, o curso de formação atribuirá pontuação para fins de progressão na carreira para os profissionais da rede municipal de ensino, sendo de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação a implementação do curso de formação em parceria com outras Secretarias e Organizações da Sociedade Civil.

O projeto estabelece, ainda, que no currículo do curso de formação, deverão estar presentes os eixos de formação para identificação de possíveis ataques e atentados a partir de comportamentos específicos por parte de pessoas da comunidade escolar (discursos de ódio, ameaças etc), a atuação a partir de uma suspeita em conjunto com a comunidade escolar, pais e responsáveis e as formas de acompanhamento dos estudantes para inibir e combater a disseminação de políticas de ódio, violência e intolerância.

Não obstante os elevados propósitos de sua autora, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade seara reservada ao Poder Executivo.

Isso porque a instituição e organização do serviço público prestado pelo Poder Público municipal, a exemplo da implementação de treinamento de primeiros socorros e prevenção a acidentes domésticos, é matéria afeta à organização administrativa, conceito jurídico que *"resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa"* (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

Ademais, por dispor sobre matéria afeta às estruturas e atribuições de órgão da Administração, o projeto afronta o art. 69, XVI, da Lei Orgânica do Município e, conseqüentemente, desrespeita o princípio da Separação de Poderes.

Com efeito, insere-se na competência do Chefe do Poder Executivo o impulso inicial de projetos de lei a respeito de servidores públicos vinculados à sua estrutura, em especial, criação, extinção ou transformação de cargos, além do respectivo regime jurídico e provimento de cargos, bem como prática de atos referentes aos servidores municipais, como se verifica do teor da proposição em análise, consoante preceituam os artigos 37, § 2º, III, IV, e 70, II, ambos da Lei Orgânica Municipal.



Tais dispositivos constantes da Lei Maior Local, relativos à organização administrativa e servidores públicos, objetivam atender ao princípio da simetria, cujo conteúdo impõe às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a repetição obrigatória de determinados previsões contidas na Constituição Federal, como forma de preservar o princípio federativo e a independência e harmonia entre os Poderes, sob pena de configurar a inconstitucionalidade formal subjetiva.

No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, o E. Supremo Tribunal Federal já decidiu que *“o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado”*. (STF, MC ADI 1.381 – AI, rel. Min. Celso de Mello, j. 7.12.1995, DJU 6.6.2003).

Por oportuno, cabe registrar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo corrobora o entendimento acima explicitado, consoante se verifica dos julgados abaixo reproduzidos à guisa de ilustração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Guarulhos n.º 8.022/22, que torna **obrigatório o ensino sobre a Lei Maria da Penha nas escolas municipais**. Texto impugnado que dispõe sobre diretrizes e bases da educação. Competência privativa da União. Inteligência do art. 22, inc. XXIV, da CF. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. Inconstitucionalidade formal. Ademais, **texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determinam a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração**. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente. (ADI nº 2222714-67.2022.8.26.0000, j. 14/12/22, grifamos)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 8.011/2022, do Município de Guarulhos. Apontada violação aos artigos 5º, 47, incisos II, IV, XI e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que dispõe sobre **“A implementação de atividades com fins educativos para reparar danos causados no ambiente escolar da rede pública municipal de Guarulhos e dá outras providências”**. Vício formal de iniciativa. **Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes**. Criação de despesas sem indicação de recursos. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente. (ADI nº 2163834-82.2022.8.26.0000, j. 09/11/22, grifamos)



Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Valinhos – Lei 6.228, de 07 de março de 2022 – Lei que dispõe sobre a **inclusão de conceitos sobre o risco do mundo digital na Rede Municipal de Ensino** – Ação proposta pelo Prefeito Municipal, aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, imposição de novas atribuições indevidas ao Município, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto – **Configuração de vício de iniciativa** – Inteligência dos artigos 5º, 24, § 2º, item 2; 47, incisos II, XI, XIV e XIX, 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – **Violação ao princípio da separação dos poderes – Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa – Inconstitucionalidade reconhecida** – Arrastamento em relação a atos infralegais - Ação julgada procedente. (ADI nº 2092279-05.2022.8.26.0000, j. 06/09/22, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.455, de 07 de março de 2019, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos públicos e privados voltados aos ensino ou recreação infantil e fundamental do município de Mauá a **capacitarem seu corpo docente e funcional em noções básicas de primeiros socorros**" – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes – Reconhecimento parcial – Instituição de obrigação para os estabelecimentos públicos de ensino ou recreação infantil e fundamental do Município – Norma de autoria parlamentar que envolve atos de gestão administrativa – **Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes** – Inconstitucionalidade das expressões "públicos" (artigo 1º, caput), "ou estaduais" (artigo 3º, caput) e "da rede pública" (parágrafo único do artigo 3º) – Artigo 5º – Previsão de sanção pecuniária fixada em ato normativo do Poder Executivo – Incompatibilidade com a reserva de lei – Regulamentação – Inconstitucionalidade do artigo 6º – Determinação de regulamentação pelo Poder Executivo – Ausência de hierarquia entre os Poderes – Afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado – Ao Legislativo não cabe impor ao Executivo a regulamentação da lei, especificamente no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente em parte (ADI nº 2299756-66.2020.8.26.0000, j. 07/07/21, grifamos).



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.510, DE 19 DE OUTUBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE 'INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS VOLTADOS AO ENSINO OU RECREAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL A CAPACITAR NA PROPORÇÃO MÍNIMA DE UM TERÇO DO SEU CORPO DOCENTE E FUNCIONAL EM NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS' - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR IMPONDO NOVAS ATRIBUIÇÕES AO CORPO DOCENTE DE ESCOLAS PÚBLICAS E DISPONDO SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES - INADMISSIBILIDADE - **MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO - INADMISSIBILIDADE - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA QUANTO ÀS DISPOSIÇÕES NORMATIVAS QUE INCIDEM SOBRE ESCOLAS PÚBLICAS**, SUBSISTINDO O REGRAMENTO LOCAL NO QUE DIZ RESPEITO À REDE PARTICULAR DE ENSINO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal. (ADI nº 2302573-06.2020.8.26.0000, j. 30/06/21, grifamos)



Registre-se, ainda, que o art. 3º do projeto determina que a Secretária Municipal de Educação deverá realizar parcerias com Organizações da Sociedade Civil e com outras Secretarias, o que é pacífico na jurisprudência não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de violação ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, autorizar a realização de convênios e parcerias pelo Poder Executivo, tendo em vista que tais atos estão compreendidos entre os atos de gestão, os quais inserem-se na atribuição privativa do Prefeito (v.g., TJSP, ADI nº 2134376-93.2017.8.26.0000, j. 29/11/17).

Desta forma, o texto, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Pelo 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