CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0700/24.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Marcelo Messias, que dispõe sobre a criação do Programa Creche Garantida, destinado a assegurar a oferta de vagas em creches para todas as crianças nascidas no município a partir da notificação obrigatória dos nascimentos pelos hospitais e maternidades à Secretaria Municipal de Educação com todos os dados necessários para viabilizar as inscrições dos nascituros nas creches municipais.

A Justificativa esclarece que a propositura visa garantir o cadastramento automático dos recém-nascidos no Sistema Escola Online (EOL), ferramenta que organiza as inscrições para a Rede Municipal de Ensino, assegurando que todas as crianças estejam devidamente cadastradas desde o nascimento. Enfatiza que a medida tem como objetivo garantir o direito à educação infantil para todas as crianças da cidade, eliminando filas de espera e facilitando o planejamento do ingresso das crianças em creches e unidades de ensino próximas à residência ou ao local de trabalho dos responsáveis.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado.

Inicialmente cumpre observar que em seu aspecto formal a propositura encontra fundamento no art. 37, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, ressaltando-se 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. 27/01/21).

Nesse aspecto cumpre trazer à colação que a temática da interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa foi debatida em sede de repercussão geral pelo STF ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se questionava a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido fixada 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.”

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP na ADIN da Lei nº 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, pronunciando-se pela ausência de vícios de iniciativa

Matéria RELCOM 174/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618508.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

ou pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

No que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível desde que não haja invasão da esfera administrativa, 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).

A fim de espelhar este entendimento, reproduz-se abaixo, decisão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

> 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 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 inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio

Matéria RELCOM 174/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618508.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. *(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).*

Em seu aspecto de fundo, a propositura pretende implementar medida que incrementa a prestação do serviço público educação na medida em que possibilita um melhor planejamento da demanda por vagas nas creches municipais.

Com efeito, segundo informado pela Secretaria Municipal da Educação em sítio da Prefeitura na internet (Solicitação de vaga e matrícula | Secretaria Municipal de Educação - Secretaria Municipal de Educação), diferentemente da educação escolar obrigatória (dos 4 aos 17 anos de idade) o atendimento à demanda nos Centros de Educação Infantil (CEIs, popularmente conhecidos como creches, que atendem bebês e crianças de 0 a 4 anos) depende da oferta de vagas.

Dessa forma, a propositura, ao pretender instituir medida voltada a dar conhecimento antecipado de potencial demanda por vagas nos CEIs, possibilitando um melhor planejamento e a efetiva disponibilização de vagas àqueles que assim desejarem, é medida que se ajusta aos contornos do aprimoramento do serviço educação, encontrando fundamento na competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF; art. 13, I, da LOM).

Nesse aspecto cumpre observar que a Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente sobre educação a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, IX, e 30, I e II).

Também a Lei Orgânica do Município prevê, em seu art. 204, inciso I, que "O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho".

De se observar ainda que a jurisprudência atual reconhece que nem todo projeto que crie despesas invade a esfera de atribuições reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a tese fixada pelo E. Supremo Tribunal Federal, no Tema de Repercussão Geral nº 917:

> *Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, 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).*

Matéria RELCOM 174/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618508.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Pertinente, ainda, citar a seguinte passagem do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que enfatiza a proteção aos direitos da criança e do adolescente como direito fundamental:

> *No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.*
>
> *Por fim, acrescente-se que* ***a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos*** *que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911).*
> *(negritos acrescentados)*

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 aos fins colimados e ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas, em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município (“atenção relativa ao jovem”).

Para aprovação do projeto será necessário voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo que visa adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, conferindo-lhe, ainda, contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual vício de iniciativa por atribuição direta de função à órgão do Executivo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0700/24.

Dispõe sobre a criação do Programa Creche Garantida.

Matéria RELCOM 174/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618508.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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

Art. 1º Fica instituído o Programa Creche Garantida destinado a incrementar a oferta de vagas em creches para as crianças nascidas no Município a partir da notificação obrigatória à Secretaria Municipal de Educação dos nascimentos ocorridos no Município pelos hospitais e maternidades, públicos ou privados.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 174/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618508.