



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei do Legislativo nº 87 DE
04.12.2019.

Assunto: PRIORIDADE DE MATRÍCULA E
TRANSFERÊNCIA. ESCOLAS. FILHOS DE
MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA.
IMPOSSIBILIDADE.

Autor: Vereador Paulinho dos
Condutores.

PARECER Nº 414 – METL – SAJ – 12/2019

RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Paulinho dos Condutores, que versa sobre a prioridade de matrícula e transferência nas escolas, de crianças e adolescentes cuja mãe ou responsável mulher foi vítima de violência doméstica e/ou familiar.

Conforme consta na justificativa (fl. 04), o intuito deste projeto é “proporcionar a estas mulheres, que possuem um histórico de violência doméstica, um certo conforto e segurança para iniciar uma nova vida”.

É o relatório, passemos à análise e manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, faz-se válido mencionar o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, que diz: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP

PALÁCIO DA LIBERDADE

SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Seguindo a mesma linha, mencionamos o inciso III do artigo 40 da Lei Orgânica Municipal.

Artigo 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das **Secretarias** ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública; (g.n)

Outrossim, o Regimento Interno desta Casa de Leis, em seu §2º, inciso IV, artigo 94 também dispõe:

Art. 94. Projeto de lei é a proposição que tem por fim regular toda a matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

(...)

§ 2º É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que:

(...)

IV - criação, estruturação e atribuições das **Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;** (g.n)

Portanto, a competência do projeto em questão, conforme os dispositivos supramencionados, são exclusivas do Poder Executivo, não podendo ser de iniciativa de Vereador, como ocorre no presente caso.

CONSIDERAÇÕES

Vale informar que a Lei Federal nº. 13.882, de 08 de outubro de 2019 dispõe sobre o mesmo objeto deste nobre Projeto de Lei, ou seja, não há que se falar em legislar novamente sobre algo que já está positivado perante todo território nacional.

Ademais, anexamos ao parecer 2 (duas) ações diretas de inconstitucionalidade que versam exatamente sobre a mesma matéria, tendo os



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ SP
PALÁCIO DA LIBERDADE



SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Ilustres Desembargadores decidido pela existência de vício de iniciativa, conforme já explanado neste parecer.

CONCLUSÃO

Ante ao exposto, verificamos que o projeto de lei em questão está **inapto** para prosseguir.

COMISSÕES E VOTAÇÃO

Caso não seja esse o entendimento, o Projeto em questão deverá ser objeto de análise da **Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Educação, Cultura e Esportes, Saúde e Assistência Social e Comissão de Segurança, Direitos Humanos e Cidadania.**

A votação está sujeita a um turno de discussão e dependerá do voto favorável da maioria simples para sua aprovação, sendo o voto, nominal, conforme previsão dos artigos 122, § 1º c/c art. 124, § 2º e 3º, III, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jacareí.

É o parecer.

Jacareí, 11 de dezembro de 2019.

Mirta Eveliane Tamen Lazcano
OAB/SP 250.244
Consultor Jurídico Legislativo

Marcos Vinicius B. Mira
Estagiário



Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos



LEI Nº 13.882, DE 8 DE OUTUBRO DE 2019

Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º 1º Esta Lei altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.

Art. 2º A Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 9º

.....

§ 7º A mulher em situação de violência doméstica e familiar tem prioridade para matricular seus dependentes em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, ou transferi-los para essa instituição, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do registro da ocorrência policial ou do processo de violência doméstica e familiar em curso.

§ 8º Serão sigilosos os dados da ofendida e de seus dependentes matriculados ou transferidos conforme o disposto no § 7º deste artigo, e o acesso às informações será reservado ao juiz, ao Ministério Público e aos órgãos competentes do poder público." (NR)

"Art. 23.

.....

V - determinar a matrícula dos dependentes da ofendida em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente da existência de vaga." (NR)

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

Brasília, 8 de outubro de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub
Tatiana Barbosa de Alvarenga

Este texto não substitui o publicado no DOU de 9.10.2019 e republicado em 11.10.2019

*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2015.0000438971

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2007625-32.2015.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE OURINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, LUIZ AMBRA, FRANCISCO CASCONI, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI E NUEVO CAMPOS.

São Paulo, 17 de junho de 2015.

CARLOS BUENO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO



Direta de Inconstitucionalidade n°
2007625-32.2015.8.26.0000
Voto n° 3.547E

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa
parlamentar que autoriza o Poder Executivo a
priorizar vagas nos Centros de Educação Infantil
para os filhos e filhas de mulheres vítimas ou
diretamente vitimados em casos de violência
doméstica. Competência do Executivo para a
organização e planejamento dos serviços públicos.
Vício de iniciativa. Ocorrência. Precedentes.
Inconstitucionalidade reconhecida. Ação
precedente.

A Prefeita do Município de Ourinhos, por Procuradora Jurídica Municipal, propõe ação direta de inconstitucionalidade contra ato do Presidente da Câmara Municipal, tendo por objeto a Lei Municipal n° 6.162, de 17 de outubro de 2014, que dispõe sobre a "priorização das vagas nos Centros de Educação Infantil para os filhos e filhas de mulheres vítimas ou diretamente vitimados em casos de violência doméstica e dá outras providências". Argumenta, em resumo, que a competência para organização e funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do poder executivo, e que a norma editada pelo poder legislativo padece de insanável vício de iniciativa, por invasão dos poderes constitucionalmente estabelecidos.

Liminar foi concedida a fim de suspender a eficácia do ato impugnado, fls. 58/59 e 63. Após regularmente citada, a Mesa da Câmara Municipal de Ourinhos, representada por Procurador Jurídico com procuração outorgada pelo Presidente, apresentou informações e arguiu preliminares de vício de legitimidade ou defeito na representação processual e ilegitimidade passiva, fls. 68/89.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO



Citado o Procurador-Geral do Estado, manifestou-se declarando faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado por tratar-se de matéria de cunho exclusivamente local, fls. 99/101.

A Procuradoria Geral de Justiça opinou em preliminar pela ausência de qualquer vício de iniciativa, bem como pela legitimidade para figurar no polo passivo da ação o Presidente da Câmara Municipal de Ourinhos. No mérito, entende ser o caso de procedência da ação, declarando-se inconstitucional a Lei nº 6.162, de 17 de outubro de 2014, fls. 103/113.

É o relatório.

As arguições preliminares suscitadas ficam rejeitadas.

A argumentação proposta no sentido de que a inicial é inepta por conta de irregularidade da representação processual da Prefeita não se sustenta, na medida em que o chefe do poder executivo, que tem capacidade postulatória para propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 90, II da Constituição do Estado de São Paulo, pode, em consequência, outorgar mandado com poderes específicos para esta finalidade, fato que se constata pelo instrumento de mandado, fls. 11, subscrito pela Prefeita ao Procurador Municipal que firmou a petição inicial, inexistindo, portanto, a apontada irregularidade.

De outro lado, a legitimidade passiva do Presidente da Câmara Municipal, chamado ao processo na condição de representante da Câmara Municipal, órgão responsável pela edição do ato normativo impugnado, está prevista no art. 6º, da Lei 9.868/99.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO



No que diz com o mérito, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Prefeita do Município de Ourinhos em face de ato normativo editado pela Câmara Municipal que dispõe sobre a priorização das vagas nos centros de educação infantil para os filhos e filhas de mulheres vítimas ou diretamente vitimados em casos de violência doméstica e dá outras providências, editado na forma da Lei 6.162, de 17 de outubro de 2014, argumentando o requerente que o ato invade a esfera de competência do poder executivo e, além disso, padece de vício de iniciativa, tendo em vista que é competência privativa do poder executivo a edição de atos e normas de planejamento, direção e organização dos assuntos de interesse local.

E com razão, pois o ato impugnado, que visa à disciplinar o acesso de crianças vítimas de violência doméstica ou filhas e filhos de mulheres vítimas ou diretamente vitimadas, é tema relacionado à organização e prestação de serviços públicos de saúde e educação infantil, cuja competência para regulamentação é afeta ao poder executivo, vedado, portanto, ao poder legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão.

Por outro lado, ainda a justificar a procedência da ação, verifica-se a existência de vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, II e XIV, c.c. art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a competência para regulamentação de serviços públicos relacionados ao ingresso de crianças em escolas e creches municipais, área em que está inserido o objeto do ato normativo impugnado, cuja natureza é evidentemente



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO



administrativa, pertence ao poder executivo, já que é atividade própria da Administração Pública.

Ao poder executivo cabe primordialmente, e isso é pacífico na doutrina e na jurisprudência, que a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de serviços públicos de interesse local, está constitucionalmente deferida ao poder executivo. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao poder executivo, enquanto ao poder legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, citado no minucioso parecer da lavra do e. Subprocurador-Geral de Justiça, o dr. Nilo Spinola Salgado Filho “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”, e conclui que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed. Atualizada por Marcio Shneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Portanto, a iniciativa da Câmara Municipal está a invadir a área de atuação exclusiva do poder executivo, violando princípio constitucionalmente protegido da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor o reconhecimento da procedência da ação para declarar inconstitucional a Lei nº 6.162, de 17 de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO
PAULO



outubro de 2014 e determinar sua retirada do ordenamento jurídico.

CARLOS BUENO
RELATOR

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**Registro: 2015.0000207666****ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2114595-90.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PRESIDENTE PRUDENTE.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. EVARISTO DOS SANTOS. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. ÊNIO ZULIANI.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI, LUIZ AMBRA, PAULO DIMAS MASCARETTI, ARANTES THEODORO, LUIZ ANTONIO DE GODOY E BORELLI THOMAZ julgando a ação procedente; E ENIO ZULIANI (com declaração), EROS PICELI, MÁRCIO BÁRTOLI, FRANCISCO CASCONI, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO E NEVES AMORIM julgando a ação improcedente.

São Paulo, 25 de março de 2015.

Evaristo dos Santos
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



ADIn nº 2.114.595-90.2014.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **32.059**

Autor: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Réus: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE PRUDENTE E OUTRO

(Proc. nº 8.285/2013)

Rel. Des. **ÊNIO SANTARELLI ZULIANI** – Voto nº **29.720**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei nº 8.285, de 30.10.13, de Presidente Prudente.

Instituindo prioridade de vagas em creches e escolas da Rede Pública de Ensino Municipal para crianças em idade compatível, vítimas de violência doméstica de natureza física e/ou sexual, como também filhas (os) de mulheres vítimas deste tipo de violência. Inadmissibilidade.

Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos interferindo na gestão administrativa. Irrelevante sanção do Prefeito. Vício formal existente. Precedentes.

Vício material. Presença. Desrespeito a princípios constitucionais – igualdade/equidade, razoabilidade e impessoalidade. Precedentes.

Inadmissível estigmatização de grupo específico de crianças. Imprescindível assimilação social.

Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 111; 144; 237; 277 e 297 da Constituição Estadual).

Ação procedente.

1. Relatório já nos autos.
2. **Procedente a ação.**

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo tendo por objeto a **Lei municipal nº 8.285, de 30.10.13** do Município de Presidente Prudente, ao dar prioridade de vagas em creches e escolas da Rede Pública de Ensino Municipal para crianças em idade compatível, vítimas de violência doméstica de natureza física e/ou sexual, como também filhas (os) de mulheres vítimas deste tipo de violência.

Com razão o autor, **data maxima venia** do I. Desembargador Relator **ÊNIO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



ZULIANI.

A norma impugnada apresenta o seguinte teor:

“Art. 1º A presente Lei visa garantir prioridade de vagas em escolas e creches da Rede Pública de Ensino Municipal para crianças em idade compatível, vítimas de violência doméstica de natureza física e/ou sexual, como também filhas (os) de mulheres vítimas de violência da mesma natureza.”

“Parágrafo Único – Ficam as creches municipais diretas, indiretas e conveniadas responsáveis pelo atendimento descrito neste artigo.”

“Art. 2º Os critérios para matrícula das crianças serão a apresentação dos seguintes documentos:”

“I – cópia do boletim de ocorrência expedido pela delegacia especializada no atendimento à mulher e/ou à criança;”

“II – cópia do exame de corpo de delito.”

“Art. 3º Será concedida a garantida transferência de uma escola e creche para outra na esfera da rede municipal de acordo com a necessidade de mudança de endereço da mãe ou da criança, com vistas à garantia de segurança das mesmas.”

“Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 50).

a. Há vício de iniciativa.

A Lei Municipal em apreço é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência** e **separação dos poderes** (**“Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

Ressalte-se ser **irrelevante** a sanção (fls. 56).

Ela **não** inviabiliza o reconhecimento da inconstitucionalidade por **vício de iniciativa** (**“A sanção (...) à propositura legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal.”** – STF – grifei – ADI nº 2.113/MG – DJ-e de 20.08.09 – Relª. Minª. **CÁRMEN LÚCIA** e, no mesmo sentido, ADI nº 2.867/ES – Pleno – j. de 03.12.03 – DJ de 09.02.07 – Rel. Min. **CELSO DE MELLO**).

Esse o posicionamento da **doutrina** (**MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO** – “Curso de Direito Constitucional” – Ed. Saraiva – 34ª ed. – 2008 – p.197/198 e “Do Processo Legislativo” – Ed. Saraiva – 7ª ed. – 2012 – p. 240/241; **JOÃO JAMPAULO JÚNIOR** – “O Processo Legislativo sanção e vício de iniciativa” – Ed.



Malheiros – 2008 – p. 117 e “O Processo Legislativo Municipal” – Ed. Fórum– 2ª ed. – 2009 – ps. 84 e 96; **DALTON SANTOS MORAIS** - “Controle de Constitucionalidade” – Ed. Podivum – 2010 – p. 68; e **GILMAR FERREIRA MENDES** – “Controle Abstrato de Constitucionalidade: ADI, ADC e ADO” – Ed. Saraiva – 2012 – p. 517) e da **jurisprudência** deste **C. Órgão Especial** (ADIn nº 0.090.354-23.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 29.01.14 – Rel. Des. **ANTONIO LUIZ PIRES NETO** e ADIn nº 2.083.722-10.2014.8.26.0000 – p.m.v. j. de 03.09.14 – Rel. Des. **TRISTÃO RIBEIRO**, dentre outros no mesmo sentido).

Assim dispõe a **Constituição Bandeirante**, ao tratar de **iniciativa privativa** do **Governador do Estado**, em vários incisos de seu **art. 47** (“**Artigo 47** - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*”), sendo os mais pertinentes ao caso dos autos, os **incisos II** (“**II** – *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual*”); **XI** (“**XI** – *iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*”) e **XIV** (“**XIV** – *praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*” – grifei), de observância **necessária** no âmbito Municipal **também** por imposição da **Carta Paulista** (**art. 144 da Constituição Estadual** – “*Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*”).

Ora, por – **organização administrativa** – segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... *resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.*” (“Manual de Direito Administrativo” – Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí **não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente** nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (grifei – “Direito Municipal Brasileiro” – 2013 – 17ª ed. – Ed. Malheiros – Cap. XI – 1.2. – p. 631).

De sua parte, o **Colendo Supremo Tribunal Federal** tem entendido afrontado referido preceito constitucional em casos como **(1)** da Lei municipal nº 11.015/2005, de Juiz de Fora/MG, ao criar o serviço de arquitetura e engenharia públicas (RE nº 601.861/MG – DJ-e de 27.11.09 – Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**); **(2)** da Lei municipal nº 12.604/98, de São Paulo, ao obrigar a manutenção de programas e serviços de atenção à terceira idade (RE nº 505.476/SP – DJ-e de 09.09.11 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**); **(3)** da Lei municipal nº 12.617/98, de São Paulo, ao prever a introdução da matéria 'cidade-cidadania' nos currículos escolares da rede municipal de ensino e da rede privada, modificando o serviço e criando atribuições aos órgãos responsáveis pela educação (RE nº 395.912 AgR/SP – j. em 06.08.13 – Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**), dentre outros.

Assim o **Pretório Excelso** já dispôs:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versam sobre organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar em aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.” (STF – grifei – ADI nº 2.857/ES – DJ-e de 29.11.07 – Rel. Min. **JOAQUIM BARBOSA**).*

De igual forma o **Egrégio Órgão Especial** deste **Tribunal de Justiça** acolheu pretensões de reconhecimento de inconstitucionalidade quanto: **v.g. (a)** na Lei nº 1.037/12, de Bertioga, ao criar o “Programa de esclarecimento e conscientização sobre a Esclerose Múltipla” (ADI nº 0.076.084-91.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 31.07.13 – Rel. Des. **PÉRICLES PIZA**); **(b)** na Lei nº 950/11 de Bertioga, ao instituir a “Semana de

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Prevenção e Combate à Anemia Falciforme” (ADIn nº 0.088.295-62.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 14.08.13 – Rel. Des. **ENIO ZULIANI**); (c) na Lei nº 937/10, de Bertiooga, ao instituir a “Semana Municipal da Família” (ADIn nº 0.088.281-78.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 28.08.13 – Rel. Des. **RUY COPPOLA**); (d) na Lei nº 982/11, de Bertiooga, ao criar o “Dia Municipal da Economia Solidária” (ADIn nº 0.088.280-93.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 11.09.13 – Rel. Des. **ITAMAR GAINO**); (e) na Lei nº 11.381/13, de São José do Rio Preto, ao instituir “Programa Municipal de Primeiros Socorros” (ADIn nº 0.195.538-65.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 05.02.14 – Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**); (f) na Lei nº 2.941/14, de Hortolândia, ao criar o “Programa Municipal de Saúde do Homem” (ADIn nº 2.049.626-66.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 04.06.14 – Rel. Des. **ANTONIO LUIZ PIRES NETO**), dentre inúmeros outros julgados.

No mesmo sentido:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 6.069, de 28 de abril de 2014, do Município de Ourinhos, que ‘Instituiu a pesquisa de opinião pública acerca da qualidade do atendimento em hospitais e postos de saúde da Rede Pública Municipal e dá outras providências’. Ato típico da administração. Ingerência na atribuição do Executivo para a prática de atos de gestão e organização administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Precedentes. Ação julgada procedente.” (grifei – ADIn nº 2.130.766-25.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 21.01.15 – Rel. Des. **MÁRCIO BARTOLI**).*

A norma local – **Lei Municipal nº 8.285/13** – ao garantir a prioridade de determinado grupo de crianças – vítimas de violência doméstica e/ou sexual – no preenchimento de vagas das escolas e creches da Rede Municipal de Ensino, **impôs** nova atribuição à Administração Municipal, invadindo, inequivocamente, seara **privativa** do Executivo, caracterizando **vício formal subjetivo** a ensejar o acolhimento da pretensão (ADIn nº 2.101.616-96.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 12.11.14 – Rel. Des. **XAVIER DE AQUINO**).

Inconstitucional a legislação.

Mas não é só.

Além do acima apontado vício **formal** – inobservância do processo legislativo –, há mácula **material** – incompatibilidade do ato normativo com aspectos substantivos da Constituição, como a seguir se demonstra.



b. Há afronta a princípios constitucionais (igualdade/equidade, razoabilidade e impessoalidade).

A Lei nº 8.285/13, ao privilegiar as crianças vítimas de violência doméstica de natureza física e/ou sexual cria inequívoca desigualdade em relação (a) a todas as demais crianças e, (b) em especial, às crianças vítimas de outros tipos de violência (física ou psicológica – v.g. vítimas de acidente de veículos ou de outra natureza ou órfãs em razão de outros tipos de violência contra seus pais).

Afronta a “... igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.” (grifei – ADIn nº 2.074.300-11.2014.8.26.0000 – v.u. j. de 15.10.14 – Rel. Des. **ROBERTO MORTARI**).

Ora, a legislação em apreço fere o princípio da igualdade.

O próprio **Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 53, inciso I, do ECA)** prevê que o acesso das crianças e adolescentes à escola seja feito de forma **isonômica** [“A efetivação do direito à educação de crianças e adolescentes deve primordialmente se pautar pela observância dos princípios da igualdade para o acesso e permanência da escola...” (...)] “Almeja-se, portanto, que a escola seja igualitária, democrática e gratuita, em um ambiente onde reine liberdade para aprender e ensinar.” – **CARLOS ALBERTO CARMELLO JUNIOR** – “A Proteção Jurídica da Infância, da Adolescência e da Juventude” – Ed. Verbatim – 2013 – p. 114]. No mesmo sentido: **GUILHERME DE SOUZA NUCCI** – “Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado” – Ed. Forense – 2014 – p. 207).

Ensina **FERNANDA D. LOPES LUCAS DA SILVA**:

“... o princípio constitucional da isonomia pressupõe um dever de igualdade para o Poder Público, desdobrando-se em tratamento igualitário se as situações consideradas apresentarem circunstâncias iguais, e autorizando tratamento diferenciado, se as situações forem diversas.”

(...)

“Não havendo, portanto, uma justificativa razoável para a adoção de tratamento diferenciado, tem-se configurada uma inconstitucionalidade por violação ao princípio da isonomia.” (grifei – “Dicionário de Princípios Jurídicos” – Ed. Elsevier – 2011 – p. 528).

Inadmissível criar distinção entre desiguais, ou ainda, desigualdade entre todas as crianças.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Deve o Poder Público obedecer aos princípios existentes no **art. 111 da CE** (“*A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.*”), e a manutenção do diploma legal, como pretendido pelo Município, implicaria em inequívoca ofensa ao princípio da **razoabilidade** e da **impessoalidade**.

Este **C. Órgão Especial** já identificou **inconstitucionalidade**, por **afronta ao princípio da isonomia/igualdade**, **v.g.** no Decreto Estadual nº 45.490/2000, ao conceder isenção apenas a deficientes físicos motoristas (ArIn nº 0.131.408-03.2012.8.26.0000 – v.u. j. de 30.01.13 – Rel. Des. **ROBERTO MAC CRACKEN**); na LC nº 359/08, de São José dos Campos, ao impor limite de idade para ingresso na carreira de policial civil municipal (ArIn nº 0.248.718-30.2012.8.26.0000 – v.u. j. de 15.05.13 – Rel. Des. **ANTONIO CARLOS MALHEIROS**); na Lei nº 1.510/08, de Penápolis, ao autorizar a celebração de convênio para abrigar crianças ou adolescentes, exigindo 2 (dois) salários mínimos dos conveniados e 5 (cinco) salários mínimos de não conveniados (ArIn nº 0.057.308-43.2013.8.26.0000 – v.u. j. de 31.07.13 – Rel. Des. **ITAMAR GAINO**), dentre inúmeros outros julgados no mesmo sentido.

A **Constituição Bandeirante** norteia-se pelo disposto na Carta Magna, inclusive quando à **educação** (“**Artigo 237** - *A educação, ministrada com base nos princípios estabelecidos no artigo 205 e seguintes da Constituição Federal e inspirada nos princípios de liberdade e solidariedade humana...*”), e estabelece a **Constituição Federal**:

“**Art. 206.** *O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:*”

“**1 - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;**” (grifei).

Assim, entendo descabida a manutenção no ordenamento jurídico de norma nitidamente **inconstitucional**.

Além do mais, norma geraria discriminação indireta a seus beneficiários. **Inadmissível** a **estigmatização** de determinado grupo de crianças quando se pretende, exatamente em fase do ocorrido, rápida e tranquila assimilação social.

Nesse sentido:

“*A relação entre igualdade jurídica e igualdade fática assume particular relevância no campo das atualmente disseminadas – embora em maior ou menor*”



*medida controversas – políticas de ações afirmativas. Neste contexto, tem sido amplamente aceita a distinção entre uma modalidade direta de discriminação e os casos da assim chamada discriminação indireta, no sentido de que ambas as formas de discriminação são, quando não justificáveis do ponto de vista constitucional, ofensivas ao princípio da igualdade. No caso da discriminação indireta, o que se verifica é que medidas aparentemente neutras sob o ponto de vista discriminatório, quando de sua aplicação resultam **efeitos nocivos e particularmente desproporcionais para determinadas categorias de pessoas**. Desenvolvida no âmbito da justiça norte-americana, a assim chamada teoria do impacto desproporcional, levou à adoção gradativa de políticas de ações afirmativas, de modo especial na esfera da discriminação racial, ao passo que em outros ambientes, como foi o caso da Europa, se desenvolveu particularmente no campo da discriminação em razão do gênero, passando a ser adotada em outras áreas em que se registra o fenômeno. O que importa, ao fim e ao cabo, é que **independentemente da demonstração da intenção de discriminar, o impacto real de medidas em si neutras não venha, de modo desproporcional, (sic) determinados grupos, colocando-os em situações de efetiva desvantagem em relação aos demais segmentos sociais, pena de tais medidas serem consideradas incompatíveis com o princípio de igualdade. Na esfera da jurisprudência do STF, a noção da discriminação indireta e sua incompatibilidade com o princípio isonômico já foi objeto de consideração, destacando-se a decisão proferida na ADIn 1946/DF, na qual, ao examinar a constitucionalidade da incidência do limite estabelecido para os benefícios previdenciários pela EC 20 sobre o salário maternidade, o Tribunal entendeu que em virtude da aplicação do referido teto quem passaria a arcar com a diferença salarial seria o empregador, o que, por sua vez, levaria a uma redução da oferta de empregos (ou seja, a um impacto desproporcional) para mulheres, em outras palavras, levaria a um aumento da discriminação contra a mulher no mercado de trabalho.**” (INGO WOLFGANG SARLET – “Curso de Direito Constitucional” – Ed. Revista dos Tribunais – 2012 – p. 539/540).*

Não se nega o direito à educação das crianças descritas no **art. 1º da Lei nº 8.285/13**, apenas **inaceitável** privilégio para determinados grupos, quando a própria Constituição **não** prevê modalidade de distinção.

No mesmo sentido já se posicionou o **Eg. Supremo Tribunal Federal**:

“Recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, os quais instituíram



e regulamentaram o 'Cartão Cidadão' como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. Preliminar. Intempestividade. Aplicabilidade do art. 188 do CPC. Mérito. Programa instituído com intuito excludente e discriminatório. Inconstitucionalidade. 1. Aplica-se o prazo em dobro previsto no art. 188 do CPC aos recursos extraordinários interpostos em ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça. 2. A Lei nº 2.600, de 8 de julho de 2009, e o Decreto nº 2.716, de 28 de dezembro de 2009, ambos do Município de Guararema, instituíram e regulamentaram o 'Cartão Cidadão' como documento hábil e de porte obrigatório para acesso aos serviços públicos municipais de educação, saúde, esporte, lazer e assistência social. O programa foi instituído com intuito excludente e discriminatório, visando somente aos habitantes do município, impondo, ainda, obstáculos aos próprios munícipes, caso não obtivessem o cartão ou não o detivessem quando do comparecimento perante os órgãos públicos. A política pública em questão trata de maneira uniforme serviços públicos de naturezas distintas, os quais, por isso, deveriam receber tratamento de acordo com as suas especificidades. Ao condicionar o acesso aos serviços públicos de saúde ao porte de um cartão, excluindo do gozo de tais serviços as pessoas que não residiam na localidade ou que, residindo, não detinham o cartão, o Município violou a natureza universal e igualitária que a Constituição conferiu a esses serviços (art. 196, CF/88). **O "cartão cidadão" também viola o art. 205, que fixa a educação como direito de todos e dever do Estado, e o art. 206, ambos da Constituição Federal, o qual estabelece, dentre os princípios norteadores do ensino no Brasil, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.** 3. A Turma não conheceu do agravo interposto pela Câmara Municipal de Guararema e conheceu do agravo do Município de Guararema para admitir o recurso extraordinário, ao qual negou provimento." (grifei - ARE 661.288 - DJ-e de 23.09.14 - Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**).

Mais não é preciso acrescentar.

Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade, pelo meu voto, invalida-se **integralmente** a **Lei Municipal nº 8.285**, de 30.10.13, por afronta aos **arts. 5º, 47, II, XI e XIV, 111, 144, 237, 277 e 297 da Constituição Estadual**.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator Designado
(assinado digitalmente)



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Projeto de Lei do Legislativo nº 087/2019

Ementa: *Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que estabelece prioridade de matrícula e de transferência às crianças e adolescentes, filhos de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, nas escolas de ensino fundamental do município de Jacareí, nos termos em que especifica. Impossibilidade. Inconstitucionalidade formal. Arquivamento. Precedentes TJSP.*

DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 414 – METL – SAJ – 12/2019 (fls. 06/08) pelos fundamentos adiante expostos.

Com efeito a proposta legislativa possui flagrante vício formal – insanável - de inconstitucionalidade. Corroborando tal tese, verificam-se recentes julgados de Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre lei de idêntico teor.

Igualmente, a competência legislativa do Município é calcada no caráter suplementar, nos termos do inciso II do artigo 30¹ da Constituição Federal.

Todavia, salvo melhor juízo, a proposta apresentada **não** suplementa a sobredita Lei Federal, na medida em que apenas limita-se a reproduzir dispositivos desta, sem inserir qualquer elemento inovador.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

II - *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



O prosseguimento do processo legislativo em questão, na forma como apresentado, viola o disposto no artigo 30, inciso II da Constituição Federal, na medida em que inexistente a pretensa suplementação de legislação preconizada pela Carta Magna, tornando-o manifestamente **inconstitucional**.

Como se vê, por qualquer ângulo que se analise a questão, **não há condições de prosseguimento da proposta.**

Desta forma, por tais motivos, recomendo o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*², e artigo 88, inciso III³, ambos do Regimento Interno.

Ao Setor de Proposituras para prosseguimento.

Jacareí, 12 de dezembro de 2019.

Jorge Alfredo Céspedes Campos
Secretário-Diretor Jurídico

² Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

³ Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:

III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.