



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

PARECER

PROJETO DE LEI 238/2025 QUE INSTITUI O DIREITO DE PRIORIDADE DE MATRÍCULA DE IRMÃOS NA MESMA UNIDADE ESCOLAR NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JOÃO PESSOA.

I- RELATÓRIO

Trata-se de parecer solicitado sobre a legalidade, constitucionalidade e formalidades jurídicas ao Projeto de Lei número 238/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, autoria do excelentíssimo vereador Ícaro Chaves, que tem o objetivo de estabelecer prioridade de matrícula de irmãos na mesma unidade escolar da Rede Municipal de Educação de João Pessoa.

Registre-se que a Justificativa acima apresentada está anexa ao projeto de Lei.

É o relatório.

II – PARECER DO RELATOR

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares:

- I)** matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios;
- II)** se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional;
- III)** a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

2.1 – Do Direito à Educação como Direito Social Fundamental:



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

A educação constitui direito social fundamental expresso no art. 6º, caput, da Constituição Federal. De acordo com o sistema constitucionalmente delineado (art. 211, § 2º, da Constituição Federal) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os Municípios atuarão prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

O dever do Estado com a educação, e especialmente do município, será efetivado mediante a garantia de educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade (art. 208, IV, da Constituição Federal) e de ensino fundamental. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e o não-oferecimento ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º).

Por conseguinte, compete ao Município, nos termos do art. 30, VI, da Constituição Federal, manter programas de educação infantil e ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

Em cotejo, há de se considerar que, na prestação do serviço público de educação, deve a municipalidade observar as normas e parâmetros estabelecidos na Lei Maior, na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), além de ter a obrigação de respeitar os direitos básicos, individuais, difusos e coletivos da criança e do adolescente disciplinados na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA).

Estabelecido o papel dos Municípios na educação, vale registrar que o art. 4º, X da Lei nº 9.394/1996 estabelece ser dever do Poder Público assegurar às crianças a partir de 4 anos de idade vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental nas proximidades de sua residência:

"Art. 4º: O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade."

No mesmo toar, preconiza o art. 53, V do Estatuto da Criança e Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90), cuja redação foi alterada pela Lei nº 13.845/2019:



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

"Art. 53. A criança e ao adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: (...)

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica. (Redação dada pela Lei nº 13.845, de 2019) (grifamos)

Com esboço nas considerações até aqui exaradas, há de se concluir que todas as crianças possuem direito à vaga em creche e escola pública nas proximidades de suas residências, pois o direito à educação deve ser efetivo. Corroborando a presente ilação, transcrevemos trecho do seguinte julgado do STF:

"E M E N T A: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO - DOUTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS" - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

- PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. – Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público – quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. – A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À "RESERVA DO POSSÍVEL" E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS". – A destinação de recursos públicos, sempre

tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores,



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras "escolhas trágicas", em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

PÚBLICO, DAS "ASTREINTES". - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A "astreinte" - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência."(ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09- 2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

Feitas estas considerações, temos que a propositura em tela vai um pouco mais além, Estabelecendo a prioridade da matrícula de irmãos "na mesma unidade escolar da Rede Municipal de Educação" (art.1º, caput e §1º) e também aos "estudantes que possuam os mesmos representantes legais, em razão de guarda, tutela ou processo de adoção em andamento" (art.1º, caput e §2º).

2.2 – DO PROJETO DE LEI:

No que tange à redação do art.1º, caput e §1º, do Projeto de Lei, **temos que a nova redação dada ao art.53, V, do ECA já assegura a prioridade de irmãos que frequentam a mesma etapa e ciclo escolar, forçoso é concluir que o projeto de lei referido fere o princípio da necessidade e não merece prosperar.** A propósito, confira-se a seguinte lição de MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm:

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar."

Não obstante, caso o Legislativo municipal venha a observar que o referido direito constitucional das crianças não está sendo observado no âmbito da municipalidade não só pode como deve utilizar o seu poder de fiscalização, podendo solicitar informações.

Já em relação ao disposto no art.1º, caput e §2º, do Projeto de Lei, tratando-se de uma medida de defesa das crianças e adolescentes, bem como de efetivação do postulado da isonomia, uma vez que a propositura em tela, de



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

iniciativa parlamentar, não traz obrigações diretas para órgãos e agentes do Poder Executivo municipal, **nem se correlaciona com estrutura desse órgão, não vislumbramos óbices para sua implementação.**

Aliás, vale registrar que se encontra em trâmite perante o Congresso Nacional os PLs nºs 1579/2007 e 389/2019, com medidas semelhantes a ora analisada. Tais PLs versam sobre a proteção, o acesso e o atendimento educacional de crianças e jovens órfãos e se encontram apensados ao PL nº 1579/2007, em fase de emendas desde 20/11/2019.

III – VOTO DO RELATOR

Por todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, **e assegurada a soberania do Plenário, opino pela legalidade e regular tramitação do PL nº 238/2025, por inexistirem vícios de natureza formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.**

Ademais, está dentro dos parâmetros regimentais e de técnica legislativa dos projetos de Lei.

É como vota o Relator

É o parecer

Sala das Comissões, 20 de Fevereiro de 2025.


Marcos Vinicius Nóbrega
Vereador - PDT



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
CASA NAPOLEÃO LAUREANO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

IV- PARECER DA COMISSÃO

A comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, opinou pelo PARECER FAVORÁVEL ao Projeto de Lei Ordinária 238/2025, em conformidade com o Parecer do relator

Sala das Comissões, 25 de Agosto de 2025.

Damásio Franca

Presidente

Valdir Trindade

Vice Presidente

Durval Ferreira

Membro

Carlão Pelo Bem

Membro

Milanez Neto

Membro

Odon Bezerra

Membro

Marcos Vinicius Nóbrega

Membro