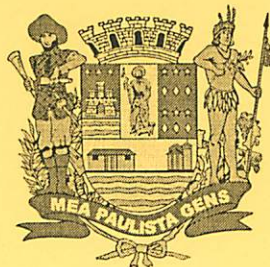
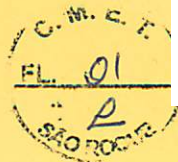


# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Leitura em Plenário na  
Sessão Ordinária da

11ª  
18 / 04 / 2023

Secretário

PROJETO DE Lei N.º 24/2023.L

DATA DA ENTRADA: 06/04/2023

AUTOR: Regênio Jean da Silva

ASSUNTO: Dispõe sobre a implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada do município, mediante contratação de empresa especializada ou formalização de convênio junto aos órgãos de segurança pública.

APROVADO EM: \_\_\_\_\_

REJEITADO EM: \_\_\_\_\_

ARQUIVADO EM: \_\_\_\_\_

RETIRADO EM: \_\_\_\_\_

Parecer CONTRÁRIO CCJR, aprovado na 15ª Sessão Ordinária, por 9 votos a 4.

OBS: maioria simples, única votação e discussão nominal



**EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS AO PROJETO DE LEI Nº 24/2023-L, DE 06 DE ABRIL DE 2023, DE AUTORIA DO VEREADOR ROGÉRIO JEAN DA SILVA**

O presente Projeto de Lei visa instituir mecanismos de atuação objetivando garantir que a segurança das crianças, adolescentes e professores que convivem em ambiente escolar seja efetiva, proporcionando tranquilidade aos pais que deixam seus filhos nas escolas e creches de nossa cidade, bem como paz, segurança e tranquilidade aos Professores para que possam exercer seu Ministério.

A escalada da violência nas escolas de todo o mundo e no Brasil é um assunto que já vem sendo debatido há anos e a importância desse tema se demonstra principalmente em momentos como os vivenciados recentemente, com o ataque a escolas e creches, pontos da rede pública de ensino que vem se tornando alvos potenciais de criminosos perturbados em busca de notoriedade.

Os estabelecimentos de ensino, em especial aqueles destinados às crianças, se tornaram alvos fáceis para estes criminosos, que conseguem fazer um número elevado de vítimas em face da vulnerabilidade das pessoas encontradas nesses locais.

Abaixo um breve histórico dos casos de violência no ambiente escolar mais recentes no Brasil:

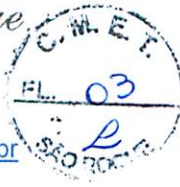
**BLUMENAU (SC)**

Uma creche foi alvo de um ataque na manhã de quarta-feira (05/04/2023) em Blumenau, no Vale do Itajaí, em Santa Catarina. Quatro crianças foram mortas e cinco ficaram feridas. O ataque aconteceu no início da manhã na creche Cantinho Bom Pastor, que fica na rua dos Caçadores, no Bairro Velha. A unidade de ensino é particular. Na ação, quatro crianças foram mortas com uso de uma machadinha, entre elas três meninos e uma menina com idades de 4 a 7 anos. As vítimas são: Bernardo Cunha Machado - 5 anos, Bernardo Pabst da Cunha - 4 anos, Larissa Maia Toldo - 7 anos, e Enzo Marchesin Barbosa - 4 anos.

O Brasil já enfrentou ataques semelhantes em diferentes estados, sendo o mais emblemático o caso de Realengo, ocorrido em abril de 2011 no Rio de Janeiro.

**REALENGO (RJ)**

Na manhã de 07 de abril de 2011, o ex-aluno Wellington Menezes de Oliveira, 23 anos, adentrou a Escola Municipal Tasso da Silveira, no Bairro de Realengo, zona oeste do Rio de Janeiro, e abriu fogo contra alunos, deixando 12 crianças mortas e 17 feridas. O atirador cometeu suicídio na escadaria da escola Tasso Silveira, após ser baleado na perna pelo heroico policial



**Sargento Alves da PMRJ.** A ação de Wellington durou 12 minutos, durante a qual o atirador descarregou dois revólveres de calibres 32 e 38.

### **COLÉGIO GOYASES (GO)**

Em outubro de 2017, um adolescente de 14 anos matou dois colegas e deixou quatro jovens feridos depois de efetuar disparos no intervalo de aula no Colégio Goyases, em Goiânia. Segundo relatos de colegas, o jovem era constantemente chamado de "fedorento" e já planejava vingança contra os colegas há meses. Filho de uma policial militar, o jovem usou uma arma calibre 40 para executar a ação.

### **TAIÚVA (SP)**

Edmar Aparecido de Freitas, 18 anos, abriu fogo no pátio da escola estadual Coronel Benedito Ortiz, em janeiro de 2003. O jovem atingiu alunos, professores e funcionários e, logo depois, se matou. A arma utilizada no crime foi um revólver calibre .38 com o qual fez 15 disparos, deixando oito pessoas feridas, entre elas uma professora e o caseiro da escola.

### **SALVADOR (BA)**

Em 2002, um jovem de 17 anos matou duas colegas dentro da sala de aula do Colégio Sigma, na orla da capital baiana. Na época, a delegada encarregada do caso afirmou que a arma utilizada pelo garoto era um revólver calibre .38, que pertencia ao pai do garoto. O estudante sacou a arma e atirou no peito da estudante Vanessa Carvalho Batista, que sentava ao seu lado. O jovem andou mais seis metros na sala e atirou em outra colega, Natasha Silva Ferreira, atingida três vezes, no peito e na cabeça. As duas alunas morreram.

### **SÃO CAETANO DO SUL (SP)**

Em setembro de 2011, um aluno de 10 anos atirou contra a professora Rosileide Queiros de Oliveira, 38, e se matou em seguida, na escola Professora Alcina Dantas Feijão, no Município de São Caetano do Sul (SP). No momento do disparo, 25 alunos estavam na sala de aula. A criança se retirou da sala após atirar na professora e disparou contra a própria cabeça. A arma usada no crime foi revólver calibre .38 que pertencia ao pai da criança, um guarda civil.

### **JOÃO PESSOA (PB)**

Um adolescente de 16 anos atirou em três alunas de escola estadual Santa Rita, em João Pessoa, capital da Paraíba. O caso ocorreu em abril de 2012. O atirador tinha como objetivo matar um colega de 15 anos com quem havia discutido duas vezes.

Diante dos casos mencionados e de tantos outros ocorridos nos últimos anos para a tristeza de muitas famílias brasileiras, vemos que esse tipo de violência no ambiente escolar não constitui fato isolado ou restrito a uma determinada região, mas sim um mal que vem se alastrando por todo país.



Nos Estados Unidos, que já lidam com essa problemática há mais tempo e com mais intensidade, existe um consenso entre os especialistas que tornar as escolas (Hard Targets) alvos difíceis, com professores e seguranças armados, é motivo de dissuasão suficiente para que os criminosos não os considerem em seus ataques.

Esse dado pode ser verificado no estudo publicado pelo especialista no tema, Professor Doutor John Lott Jr., na obra "Gun Control Myths", no qual é apresentada a informação de que 94% dos massacres acontecem em áreas chamadas de "Gun Free Zones", ou seja, locais aonde não há pessoas armadas. Isso demonstra, claramente que a presença de pessoas armadas inibe a tentativa de ataque por parte dos criminosos.

A segurança, tranquilidade e a paz são essenciais em qualquer setor da sociedade, mas especialmente no ambiente escolar, espaço de acolhimento responsável pela formação das futuras gerações. As crianças são um patrimônio inestimável e o Poder Público deve atuar de maneira bastante contundente no sentido de garantir que a escola seja um ambiente seguro, tanto para elas quanto para os profissionais que ali atuam, de modo que esses espaços públicos sejam espaços de efetivo aprendizado onde o medo não tenha lugar.

Além da segurança propriamente dita, o Projeto trata da implementação de capacitação aos servidores públicos, tanto das forças policiais, quanto da área de educação, já que, na eventualidade de um ataque, procedimentos básicos de primeiro atendimento, bem como a utilização de equipamentos bastante simples podem salvar inúmeras vidas.

O panorama apresentado nos mostra que os planos de segurança pública vigentes por meio dos órgãos dos Governos dos Estados e dos Municípios têm sido insuficientes para garantir a segurança dos alunos e professores brasileiros, tanto é assim que os ataques a escolas e creches tem se proliferado de maneira assustadora em um curto espaço de tempo.

Diante do exposto, temos que o presente Projeto de Lei mostra-se, além de oportuno ao momento delicado, urgente e necessário, pois trata primordialmente da implementação de medidas que venham a garantir a segurança de nossas crianças e adolescentes.

Isso posto, ROGÉRIO JEAN DA SILVA, por intermédio do Protocolo Nº CETSRS 06/04/2023 - 11:00 5174/2023, de 06 de abril de 2023, apresenta ao Egrégio Plenário o seguinte Projeto de Lei:



**PROJETO DE LEI Nº 24/2023-L**

De 6 de abril de 2023.

***Dispõe sobre a implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada do Município, mediante contratação de empresa especializada ou formalização de convênio junto aos órgãos de segurança pública.***

O Prefeito Municipal da Estância Turística de São Roque,

Faço saber que a Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

**Art. 1º** As creches e escolas da rede pública municipal e privadas da educação básica de ensino, ficam autorizadas a contratar serviço de segurança armada para atuar na segurança do estabelecimento escolar durante o período letivo, inclusive quando lá ocorrerem atividades extracurriculares.

**Parágrafo único.** O Departamento Municipal de Educação, poderá firmar convênio com a Guarda Civil Municipal bem como com a Polícia Militar a fim de implementar a segurança armada nas escolas e creches municipais.

**Art. 2º** A Guarda Civil Municipal deve criar protocolos de atuação, devendo incluir necessariamente capacitação aos agentes para progressão em ambientes fechados, treinamento em APH (atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

**Art. 3º** O Departamento Municipal de Educação deverá criar programas de capacitação e treinamento em APH (atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

**Art. 4º** As despesas decorrentes da Execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

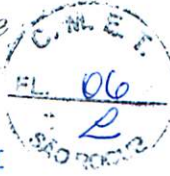


Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



**Art. 5º** O Poder Executivo terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias para regulamentar a presente Lei.

Sala das Sessões "Dr. Júlio Arantes de Freitas", 6 de abril de 2023.

**ROGÉRIO JEAN DA SILVA**  
**(CABO JEAN)**  
Vereador

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por ROGÉRIO JEAN DA SILVA 187.232.678-10 em 13/04/2023 11:53:00  
Para conferir o original, acesse <http://consulta.siscam.com.br/camarasaoroque/documentos/autenticar> e informe o código 5124-JN86-0366-Z17N

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



OFÍCIO VEREADOR Nº 1236/2023

São Roque, 4 de maio de 2023.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Tenho pelo presente a grata satisfação em cumprimentá-lo e na oportunidade solicitar os bons ofícios de Vossa Excelência no sentido de proceder, nos termos do artigo 96, do Regimento Interno da Câmara, a prorrogação do prazo (mais 8 dias) para a apreciação do Projeto de Lei nº24-L, de 06/04/2023, que "Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada da educação básica de ensino", pela Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação.

Considerando a delicadeza e complexidade sobre a temática abordada no referido Projeto, esta Comissão requer um tempo maior para análise e manifestação do Parecer.

Na certeza de que dispensará especial atenção a este Ofício, desde já agradeço, renovando meus mais sinceros protestos de elevada estima e de distinta consideração.

Atenciosamente,

**GUILHERME ARAÚJO NUNES**

Vereador

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR

Ao

Excelentíssimo Senhor

**RAFAEL TANZI DE ARAÚJO**

DD. Presidente da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque – SP

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por GUILHERME ARAUJO NUNES 399.697.778-66 em 05/05/2023 16:19:28  
Para conferir o original, acesse <http://consulta.siscam.com.br/camarasaoroque/documentos/autenticar> e informe o código WSDY-1004-73F1-X501

Olá, **Virgínia**  
Sair

[Início](#)
[Notícias](#)
[Nossos Produtos](#)
[Colaboradores](#)
[Outros serviços](#)
[Contato](#)
[Sobre a Governet](#)
[Área do Cliente](#)

Área do cliente / Minhas Dúvidas / Dúvida

## Usuário

Cliente

CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

Usuário

Virgínia Cocchi Winter

## Dúvida

Assunto \*

PL que Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantaçã

Formule sua Questão \*

(atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

Art. 4º As despesas decorrentes da Execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Anexos da Pergunta

Nome

Ações

Sem arquivos

## Resposta

**Entidade:** CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE

**Interessado:** Virgínia Cocchi Winter

**Assunto:** Projeto de lei – Autorização ao Executivo – Celebração de convênio - Ato de gestão - Inconstitucionalidade.

**Questão:** Gostaria de solicitar parecer a respeito do seguinte projeto de lei, de iniciativa parlamentar:

Art. 1º As creches e escolas da rede pública municipal e privadas da educação básica de ensino, ficam autorizadas a contratar serviço de segurança armada para atuar na segurança do estabelecimento escolar durante o período letivo, inclusive quando lá ocorrerem atividades extracurriculares.

Deixe sua mensagem. Entraremos em contato assim que possível.



Parágrafo único. O Departamento Municipal de Educação, poderá firmar convênio com a Guarda Civil Municipal bem como com a Polícia Militar a fim de implementar a segurança armada nas escolas e creches municipais.



Art. 2º A Guarda Civil Municipal deve criar protocolos de atuação, devendo incluir necessariamente capacitação aos agentes para progressão em ambientes fechados, treinamento em APH (atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

Art. 3º O Departamento Municipal de Educação deverá criar programas de capacitação e treinamento em APH (atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

Art. 4º As despesas decorrentes da Execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 5º O Poder Executivo terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias para regulamentar a presente Lei.

**Resposta:**

**Fundamentação legal:**

- *Constituição da República;*
- *Constituição do Estado de São Paulo, arts. 47, II e XIV, e 144.*

Solicita a administração análise da constitucionalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar que autoriza o Executivo municipal a contratar serviço de segurança armada para atuar na segurança do estabelecimento escolar, bem como firmar convênio com a Guarda Civil Municipal e com a Polícia Militar a fim de implementar a segurança armada nas escolas e creches municipais.

A primeira questão a ser analisada diz respeito à própria necessidade do projeto de lei em comento. É que o Poder Executivo prescinde da autorização do Legislativo para a celebração de convênios e contratos. Essa conclusão não se altera por haver previsão na lei orgânica nesse sentido, pois normas dessa natureza são Inconstitucionais:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE PRATÁPOLIS. **CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E CONTRATOS. CONDICIONAMENTO À AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 6º, 165, §1º E 173 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE.**

- **É inconstitucional a norma contida em lei orgânica municipal que condiciona à prévia autorização do Poder Legislativo a possibilidade de o Poder Executivo celebrar convênios**, contratos, consórcios e outros atos negociais porque há violação ao postulado constitucionalidade da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.071535-3/000, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 11/04/2018, publicação da súmula em 16/04/2018. Destacou-se.)

Além disso, há diversas manifestações de Tribunais e do Ministério Público pela inconstitucionalidade de tais leis autorizativas. Veja-se:

**TJ-SP. ADIN nº 0.142.519-0/5-00**

Deixe sua mensagem. Entraremos em contato assim que possível.

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE – **Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional – não inócua ou rebarbativa – porque estatui o que só o constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência – As leis autorizativas são inconstitucionais por vício de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.** (Destacou-se.)

**MP/SP - Processo nº 2059810-47.2014.8.26.0000**

É de atribuição exclusiva do Poder Executivo a celebração de convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Cabe ainda ressaltar que não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Celebrar convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias ou criar programas em benefícios dos cidadãos – precisamente o que se verifica na hipótese em exame – é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do chefe do Executivo.

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do chefe do Executivo, seria inconstitucional.

A razão é simples: o Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional. Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de delegação inversa de poderes, vedada pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Paulista.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema. (Negritos do original. Sublinhou-se.)

Logo, o projeto de lei em comento, no que tange à celebração de convênio e contrato, é inconstitucional, uma vez que implica delegação inversa de poderes. Como ao chefe do Executivo já é conferida a atribuição de celebrar convênios em nome da municipalidade, não há que se falar em lei que autorize tal prática, independentemente da iniciativa.

Ainda, no campo formal, o projeto em questão mostra-se inconstitucional, por invasão da iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, ao determinar a criação de protocolos de atuação e a participação em programas de capacitação.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

Deixe sua mensagem. Entraremos em contato assim que possível.



XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Artigo 144 - 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

A propósito, veja decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que "autoriza" o Poder Executivo a promover a capacitação profissional da mulher chefe de família e desempregada. Lei autorizativa. Norma de Iniciativa parlamentar que acaba por transferir ao Poder Executivo o exercício da função, indelegável, de inovar no ordenamento jurídico, por meio da criação de novos direitos decorrentes do programa de capacitação profissional. Delegação legislativa proibida. Violação aos princípios da Legalidade e Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2137157-59.2015.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/10/2015; Data de Registro: 23/10/2015)

Do exposto, tem-se que o projeto de lei é inconstitucional, por se tratar de lei autorizativa e por dispor sobre ato de gestão, cuja iniciativa é reservada ao Executivo.

Essas são as considerações atinentes ao aspecto indagado. Remanescendo dúvidas, a Governet coloca-se à disposição.

#### Anexos da Resposta

Nome	Ações
Projeto de lei – Autorização ao Executivo – Celebração de convênio - Ato de gestão - Inconstitucionalidade.pdf	

#### Avaliação da resposta

Comentários



As respostas às dúvidas formuladas são feitas sempre por escrito e disponibilizadas na Área do Cliente em até 30 (trinta) horas úteis após a solicitação. As perguntas enviadas após as 12:00 de sexta-feira terão o prazo contado a partir das 08h30 do dia útil subsequente. Questões de maior complexidade ou que contemplem mais de uma dúvida em um único atendimento poderão ser respondidas em prazo superior a 30 horas úteis, situação que será informada via e-mail.

## Governet Editora Ltda. -EPP

CNPJ/MF nº 07.316.919/0001-38

**Endereço:** Sede Administrativa: Rua Waldemar Kost, 2170 – Casa 11, Condomínio Eldorado II CJ RES.

Bairro: HAUER – CEP 81630-180

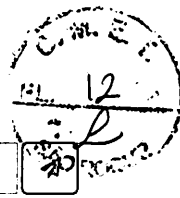
Curitiba/PR

**Telefone:** (41) 3328-5524 / (41) 99885-4870

**E-mail:** [governet@governet.com.br](mailto:governet@governet.com.br)

[atendimento@governet.com.br](mailto:atendimento@governet.com.br)

Deixe sua mensagem. Entraremos em contato assim que possível.



## Receba nossas novidades

Informe seu e-mail

## Últimas notícias

- » Boletim Governet de Recursos Humanos de maio de 2023  
16 Horas atrás

---

- » Audiências Públicas Orçamentárias é tema do PodContas  
17 Horas atrás

---

- » Vereador não pode acumular cargo de advogado do Poder Executivo Municipal  
17 Horas atrás

---

© Todos os direitos reservados

Deixe sua mensagem. Entraremos em contato assim que possível.



Parecer jurídico número 82/2023

Ementa: Projeto de Lei – “Segurança nas Escolas”– i) **Processo Legislativo** : Competência Comum – Educação Pública – Competência Legislativa Concorrente - Vício de Iniciativa - Ausência - Entendimento do STF no Tema 917 da Repercussão Geral – **Legitimidade Política** do Parlamento - Política Pública – Rito das Leis Ordinárias **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação do Princípio da Proporcionalidade – **Vedação a Proteção Deficiente** - **Doutrina** – *Procedimentalismo Deliberativo* - *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais – Projeto que diminui o risco de pessoas armadas ingressarem nas escolas – Matéria afeta aos Direitos Humanos e Fundamentais – **3) CONCLUSÕES:** Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 24 -L/23, de lavra do ínclito e digníssimo vereador **Rogério Jean da Silva** “Cabo Jean” e que conta com a seguinte redação:

**Art. 1º** As creches e escolas da rede pública municipal e privadas da educação básica de ensino, ficam autorizadas a contratar serviço de segurança armada para atuar na segurança do estabelecimento escolar durante o período letivo, inclusive quando lá ocorrerem atividades extracurriculares.

**Parágrafo único.** O Departamento Municipal de Educação, poderá firmar convênio com a Guarda Civil Municipal bem como com a Polícia Militar a fim de implementar a segurança armada nas escolas e creches municipais.

**Art. 2º** A Guarda Civil Municipal deve criar protocolos de atuação, devendo incluir necessariamente capacitação aos agentes para progressão em ambientes fechados, treinamento em APH (atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

**Art. 3º** O Departamento Municipal de Educação deverá criar programas de capacitação e treinamento em APH (atendimento Pré-Hospitalar) na qual deverão no mínimo



abordar o uso de torniquete e controle de sangramento massivo (hemorragias), manutenção de vias aéreas, uso de selo de tórax, controle e manutenção de calor da vítima preparação para remoção rápida.

**Art. 4º** As despesas decorrentes da Execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

**Art. 5º** O Poder Executivo terá um prazo de 120 dias para regulamentar a presente Lei

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

## II. DOS FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem do papel do Parlamento - e de sua atuação - no seio da complexa estrutura inerente a Teoria da Separação dos Poderes.

O estudo aqui entabulado também necessita, para seu pleno entendimento, da prévia abordagem de um dos principais corolários da referida Teoria, notadamente, o sistema de Freios e Contrapesos.

Anoto, nas primeiras linhas desse parecer, que a construção dogmática da Separação de Poderes enquanto Teoria remonta as obras de Montesquieu<sup>1</sup> e John Locke<sup>2</sup>, consagradas em todas as Cartas constitucionais dos séculos XVIII e XIX por força do artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Seguindo, e de modo muito geral, pode-se dizer que a separação dos poderes pretende, a um só turno, limitar e combater a concentração de poder, e a natural tendência "absolutista" que ocorre quando há o exercício do poder político pela mesma pessoa ou grupo de pessoas.

Seu predicado essencial repousa no equilíbrio e estabilidade entre os Poderes já que o sistema democrático e politicamente equilibrado destina-se a evitar que as prerrogativas de cada um dos poderes venha a ser usurpada ou violada por outro deles, ainda que não se chegue a caracterizar submissão política de um sobre o outro.

E sendo cada um dos poderes independentes e autônomos, a chave conceitual que deve servir de filtro, e critério, para observar o presente projeto de lei é a noção de

<sup>1</sup> **MONTESQUIEU**, C.S. O Espírito das Leis. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

<sup>2</sup> **LOCKE**, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.



autonomia que nos foi bem exposta pelos "founding fathers"<sup>3</sup> Jay, Madison e Hamilton nos artigos federalistas, originalmente publicados em 1787-1788 sob o codinome PUBLIUS<sup>4</sup>.

Com efeito, deve-se lembrar que pela clássica concepção da teoria política, a função executiva se caracteriza pelo primado da **aplicação** da força pública (e da autoridade que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico) no escopo de assegurar a vigência e coatividade que tornam a Constituição Federal, Lei e o direito verdadeiras **normas de conduta** cuja observância é obrigatória já que, se assim não fosse, os textos normativos se resumiriam a uma "folha de papel"<sup>5</sup>.

A função legislativa nessa histórica construção, ao contrário, tem como ponto central o poder de **decidir** sobre o modo pelo qual a força pública será empregada.

Nessa perspectiva, a participação do Legislativo na condução dos negócios públicos encetados pelo Poder Executivo insere-se nas dimensões racional e representativa<sup>6</sup> do sistema democrático.

A dimensão representativa da atuação parlamentar tem como elemento central o voto popular e a legitimidade que o sistema democrático lhe confere para, dentre suas finalidades, controlar e examinar os atos do Executivo.

Já a dimensão racional, também inserida na atuação parlamentar, consiste, em linhas muito gerais, no direito do Legislativo examinar e escutinar as razões veiculadas pelos detentor do Executivo para justificar seus atos a frente do poder público, e criticá-los, se for o caso.

---

<sup>3</sup> Alexander Hamilton, John Jay e James Madison são tratados pela historiografia e pela doutrina majoritária como verdadeiros "pais fundadores" do sistema constitucional norte americano porque os artigos federalistas por eles escritos foi prévia, e essencial, a aprovação da Constituição Norte Americana, no ano de 1788, por parte das outrora Colônias. Tal obra consistia num ensaio sobre a Constituição Federal norte-americana e era formada por 85 artigos publicados originariamente em diversos jornais de Nova York, iniciando no *Independent Journal*, em 27 de outubro de 1787.

<sup>4</sup> O inteiro teor dos artigos federalistas pode ser consultado na seguinte obra: **MADISON**, James; **HAMILTON**, Alexander; **JAY**, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

<sup>5</sup> A obra que enxerga a Constituição e o sistema de Leis como "folhas de papel", porque fruto dos "fatores reais" de poder, foi pensada por Ferdinand Lassale e pode ser consultada pela seguinte referência: LASSALE, Ferdinand. **Qué es una constitución?** Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.

<sup>6</sup> A construção acadêmica que explicita os aspectos racional e representativo do regime democrático é exposta na seguinte obra: **BARROSO**, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 5, número especial, p.23-50, 2015.



Dentro da mesma análise, responder acerca tanto da constitucionalidade ou não do projeto de lei aqui estudado quanto de sua convencionalidade e ainda de sua legalidade engloba, ainda, o estudo do conceito da Autonomia conferida a cada um dos Poderes da República.

E de modo muito resumido tem-se que sua Autonomia consiste num conjunto de posições jurídicas ativas, apto a qualificar a liberdade de cada um desses centros de poder, que **instrumentaliza a realização** dos **desígnios institucionais** de cada uma das instâncias políticas.

A autonomia é precisamente entendida como um verdadeiro poder de escolha e - de decidir livremente - dentro de um espaço que tenha sido razoavelmente demarcado, consideradas as possibilidades juridicamente previstas para tanto.

Logo, o que se deve aferir é se o projeto de lei densifica, e se insere, no papel fiscalizatório do Poder Legislativo ou se, ao revés, tal proposição diminui, amesquinha e menoscaba de modo injustificado algum espaço de livre atuação do Executivo.

Obviamente, competiu a Constituição da República desenhar as linhas mestras e centrais da atuação de cada Poder e, igualmente, a principiologia que legitima tanto aquilo que deve ser feito quanto os limites da atuação de cada um.

Acrescente-se que a concretização dessa intrincada relação entre o Executivo e o Legislativo não se dá por meios belicosos mas pela via dos **diálogos institucionais**<sup>7</sup> entre ambos, já que a todo tempo formam-se rodadas de deliberação entre um e outro poder onde não há hierarquia, vencedores, vencidos e tampouco a palavra final sobre determinada questão.

Assim, os diálogos entre Executivo e Legislativo são parametrizados em 1º(primeiro) lugar pelos **objetivos constitucionais**, entendidos como um verdadeiro estado ideal de coisas a ser alcançado pela atuação de todos os poderes da República, valendo lembrar que a enumeração dessas missões constitucionais é feita de modo exemplificativo no art.3 da CF.

Igualmente, os diálogos institucionais entre Executivo e Legislativo também se orientam pelos **Princípios Constitucionais**, que funcionam como **núcleo básico** de significação que legitima todas as disposições constitucionais e legislativas por nós conhecidas.

E em homenagem a relevância social e humana do projeto aqui analisado devo dizer que ele ainda é afeto aos direitos fundamentais da pessoa humana.

<sup>7</sup> A doutrina dos diálogos institucionais possui como referência bibliográfica no Brasil as seguintes obras:

. **MENDES**, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011;

. **BRANDÃO**, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012, p. 89/117.





A dignidade, em uma leitura muito breve, é entendida como a constatação de que a pessoa humana é **fim em si mesma**, dotada de valor e proteção tão somente por sua condição de ser humano.

Essa 1ª(primeira) percepção da dignidade assenta-se, então, na **regra do reconhecimento** de que todos os seres humanos são merecedores de igual respeito e proteção, sem distinções de qualquer natureza.

Na leitura dessa primeira linha de entendimento da dignidade tem-se que cada um só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

Logo, cada um é sujeito de direito na mesma medida em que reconhece o outro como sujeito de direito porque nessa leitura a dignidade repousa na exigência de respeito à dignidade do outro como condição da dignidade própria.

A dignidade garante, então, que a pessoa humana não funcione como meio para alcançar fins a ela estranhos, conforme lições de *Immanuel Kant*<sup>8</sup>, estando o ser humano alocado como o **Epicentro da ordem jurídica**.

A dignidade humana pauta-se tanto numa perspectiva Ontológica (Kantiana), decorrente da própria condição de ser humano, quanto num viés Relacional/Comunicativo e que só assume relevo num contexto de intersubjetividade de relações humanas.

Essa percepção da dignidade se extrai da obra de **Hannah Arendt**<sup>9</sup>.

Pondero que os direitos fundamentais também podem ser entendidos como todas as posições jurídicas que, por seu **conteúdo e significado**, constituem verdadeiro espelhamento e assim, corolário e derivação da cláusula de tutela da dignidade humana, ainda que não tenham assento na constituição formal.

Deve-se, ainda, lembrar que os direitos fundamentais possuem uma feição subjetiva porque que atribuem posições jurídicas de vantagem a seus titulares, possibilitando ao indivíduo (sujeito) obter a satisfação de seus interesses juridicamente protegidos.

Nessa caminhada, e sendo a segurança do cidadão e do servidor públicos um direito fundamental atribuído a qualquer cidadão, deve-se lembrar que sua satisfação cria deveres para o Estado.

Isso porque quando se analisa um direito fundamental, deve-se pensar quem será obrigado, ou seja, **a quem ele é oponível** já que qualquer direito fundamental pode dizer respeito tanto a direitos de **proteção** quanto a exigência de **prestação** por parte do **indivíduo** em face do **poder público** (perspectiva **subjetiva**).

<sup>8</sup> **KANT**, Immanuel. *Crítica da Razão pura*. Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

<sup>9</sup> **ARENDR**, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Forense universitária: Rio de Janeiro, 2010.



Dito de outro modo: O fato do Constituinte prometer ao cidadão direitos fundamentais garante ao cidadão igualmente o direito de exigir medidas do Estado para a criação de condições materiais e de procedimentos que garantam sua conservação e existência livre.

Acrescento, ainda, que a Dimensão Objetiva dos Direitos Fundamentais também é conceituada por Guilherme Peña de Moraes<sup>10</sup> como a provisão legal de direitos prestacionais em benefícios dos cidadãos dependem da atividade mediadora dos poderes públicos.

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado o *dever de tutela, observância e proteção* já que a leitura desses direitos sob esse prisma traduz a obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição da República.

Abordar-se-á, ainda, como fundamento propedêutico o **Princípio da Proporcionalidade**.

Mas de antemão deve-se dizer que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do estado de direito.

Como se sabe tal Princípio tem Origem no direito Romano/Germânico e consagra, dentre outras coisas, a cláusula do Devido Processo Legal em seu viés Substantivo.

E muito a grosso modo pode-se dizer que a Proporcionalidade consagra uma regra geral de ponderação que deve ser observada na atuação do Poder Público já que a atuação estatal deve ser equilibrada, ponderada, refletida, madura SEM descuidar dos objetivos constitucionais que legitimam sua razão de ser e que pode ser resumida na proteção e na promoção dos direitos fundamentais do cidadão.

Nessa confluência, a Proporcionalidade reflete esse paradigma e o verdadeiro equilíbrio entre a necessidade de intervenção do Poder Público nos direitos fundamentais do cidadão no limite mínimo necessário a satisfação das necessidades constitucionais que justificam e fundamentam essa ingerência sobre a esfera jurídica alheia.

Enxerga-se, pois que a Proporcionalidade tem dupla face, notadamente, de proteção positiva e de proteção contra as omissões estatais já que ao mesmo tempo em que ela veicula uma proibição de excesso ou de atuação estatal demasiadamente invasiva sem qualquer fundamento idôneo para tanto por outro lado ela também configura uma verdadeira proibição de proteção deficiente justamente porque a atuação do poder público não pode ser tímida ou inferior as necessidades públicas que precisam ser solvidas por intermédio dessa atuação estatal.

<sup>10</sup> Essa construção vem explicitada na seguinte obra: **MORAES**, Guilherme Braga Peña de. Direito constitucional: teoria da constituição. Editora Lumen Juris, 2003.



Observe-se então que a Proporcionalidade constitui verdadeiro filtro, e assim, nítido critério aferição da constitucionalidade das intervenções estatais nos direitos fundamentais sendo esses mesmos direitos os limites dessas intervenções.

No 2º(segundo) caso a Proporcionalidade toma os direitos fundamentais como típicos imperativo de tutela porque o dever do Poder Público agir deve se dar com a mesma intensidade e no mesmo grau que o direito que se pretende prestigiar por meio da atuação estatal;

Assim, o ato normativo não será adequado caso não proteja de maneira ótima o direito fundamental discutido.

Cuida-se, então, de se aferir a compatibilidade da lei e dos atos estatais aos fins constitucionalmente previstos.

Apenas em arremate a esse ponto, deve-se dizer que a Proporcionalidade conta com 03 (três) subprincípios, notadamente, a Adequação, Necessidade e Proporcionalidade em sentido estrito.

Por esse prisma, a Adequação exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos.

Já pelo subprincípio da necessidade faz-se uma análise RELATIVA, já que observa QUAIS as formas MENOS lesivas de atingir o resultado valorando-se, dentre vários meios apropriados para a obtenção da finalidade objetivada, aquele que seja o mais eficaz e menos gravoso ao direito restringido.

Por último, a Vedação da Proteção Deficiente consiste em saber se aquilo que se está ganhando compensa aquilo que se está perdendo com a atuação estatal.

A rigor, tal Subprincípio dialoga com a Proibição da Proteção Deficiente já que para cumprir o dever de proteção, as medidas empregadas devem ser suficientes de caráter normativo e material para atender à contraposição de bens jurídicos em jogo.

Não se perca de vista, também, que os Princípios da Dignidade Humana, da Isonomia, da Fraternidade e da Solidariedade Social consagram, como não poderia deixar de ser, verdadeiros **direito humanos**, protegidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Lembre-se que entre tais Princípios são **equiprimordiais** e **cooriginais à Carta Constitucional**, e a verdadeira origem comum, mútua, simbiótica, de retroalimentação e complementação que há entre debate público, democracia e informação no âmbito do **procedimentalismo discursivo** é primorosamente exposta na obra do brilhante *Jurgen Habermas*<sup>11</sup> em sua **Teoria da Ação Comunicativa**.

<sup>11</sup> A Teoria da Ação Comunicativa vem bem exposta e desenvolvida na seguinte obra: **Habermas**, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.



Analizadas, então, todas as premissas dogmáticas e convencionais necessárias ao estudo do projeto de lei, passa-se ao estudo do processo legislativo que antecede a abordagem de seu conteúdo.

### III. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

O direito ao devido processo legislativo é, então, um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

Nessa linha, e na medida que o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional tem-se que o processo legislativo - enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas - pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Apenas para que não pare dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de Valério Mazzuoli<sup>12</sup>, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**<sup>13</sup> - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supralegais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

<sup>12</sup> A Construção do conceito de normas supralegais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>13</sup> A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.



Lembre-se que a obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional derivado do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política já que em dadas circunstâncias há a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise **NÃO** encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende **3(três) espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.



Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02 (duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO trará como consequência a necessária prática de atos que geram despesa pública, porque se trata de **política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo.**

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a **iniciativa**, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigne-se, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formulada, deve-se rememorar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a seu titular** a decisão de propor **direito novo** em matéria confiada a sua **especial atenção**, ou a seu interesse preponderante.

E se as regras de reserva de iniciativa importam em uma projeção específica da Separação de Poderes onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar, pode-se inferir que por identidade de

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



fundamentos a iniciativa das normas jurídicas que MODIFIQUEM as leis de iniciativa reservada também cabem privativamente ao Chefe desse Poder.

Dito isso, avanço para expor que longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>14</sup> garantida pela CF ao Executivo, a escolha sobre a implantação de política pública de proteção a **pessoa humana do servidor e dos alunos**, apenas amplia os espaços de proteção a dessas pessoas no âmbito da municipalidade, configurando-se como mero **modo de cumprir as disposições** constitucionais.

Entretantes, o que se observa no presente projeto é que a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses **não exclusivos** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a população **humana**.

É que essa parcela do conteúdo da minuta aqui aferida em nada modifica posições jurídicas próprias (ou típicas) desse poder porque o Executivo não detém a primazia às **políticas públicas protetivas** que densifiquem (e assim aumentem) o âmbito da dignidade da população **humana**.

Por fim, não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que O C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas de COMO irão ser tutelados os direitos fundamentais.

Isso se diz, ainda, porque os representantes do povo TANTO no Executivo QUANTO no Legislativo conhecem, de modo aprofundado, a realidade social e LOCAL e tem, assim, o

<sup>14</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



múnus de melhor debater e criar as regras jurídicas que deverão equacionar as demandas sociais tais como a aqui observada.

Em arremate cita-se o elucidativo precedente do STF no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, *verbis*:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF – Plenário – ARE 878911 – Relator Ministro Gilmar Mendes – Julgado em 29/09/2016).

Outrossim, não é qualquer projeto de lei que importe em criação de despesas que é privativo do Poder Executivo, apenas os que tratam da estrutura ou atribuição de órgãos do poder executivo ou do regime jurídico dos servidores públicos.

A rigor, então, mais do que reconhecer direitos que emanam da própria Constituição, a propositura lhes dá concretude.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" e de "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (art. 23, incisos V e VI, da CRFB).

E, ao cuidar da competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas a "educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação" (art. 24, inciso IX, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

**Segundo**, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.





## IV. DO PROJETO DE LEI

Com efeito, o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção às **peças humanas** dos alunos, professores e das famílias já historicamente vitimizadas pela NÃO proteção estatal decorrente da falta de segurança nas escolas públicas.

Em resumo, pode-se dizer de forma tranquila, lúcida e desapaixonada, que a proposta em questão cria **política pública específica** para aqueles seres humanos que possuam vínculos profissionais, educacionais e de mera convivência com as escolas públicas.

Entendido, então, o escopo do projeto deve-se dizer, seguindo as lições de *Oliver Wendel Holmes Júnior*<sup>15</sup>, que no debate sobre a formação de políticas públicas, as ideias e pensamentos **devem circular livremente** no espaço público para que sejam continuamente aprimorados e confrontados em direção à verdade porque a crítica revela-se essencial ao aperfeiçoamento das instituições públicas.

E em assim fazendo, permitir-se-á o confronto entre as mais distintas ideias e visões sobre o modo como deve se dar a proteção à população **humana** que se relacione com as escolas públicas pelas mais distintas formas.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica 02 (dois) fundamentos do sistema democrático, notadamente, a **Dignidade da Pessoa Humana** e a Proporcionalidade em seu viés da **vedação a proteção deficiente**.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de proteger tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas as pessoas humanas que se vinculem, convivam, habitem e transitem pelas escolas públicas.

Importante mencionar que a minuta aqui proposta pauta-se na principiologia extraída de diversas normas pátrias de proteção a **proteção** à população **humana**.

A rigor, o projeto densifica o acesso á educação que numa sociedade desigual, discriminatória e excludente como a brasileira constitui-se, em último grau, como mecanismo de acesso a justiça em sua acepção material, e assim, a proteção e promoção de novas oportunidades sociais a todos aqueles que dependam da atuação estatal para se inserirem tanto no mercado econômico quanto no seio do corpo social.

<sup>15</sup> O douto juiz da Suprema Corte dos EUA **Oliver Holmes Junior**, no julgamento do célebre caso *Abrams v. United States*, defendeu que o melhor mecanismo de avaliação sobre a força de uma ideia é a sua aceitação através do livre **debate público**.



Isso porque a insegurança crescente que tem se notado a partir de recentes ataques as escolas faz com que deva-se repensar o modo de proteger os alunos, professores e demais pessoas que convivam diariamente nesses ambientes.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção **institucional** aqueles que convivam ou mesmo que habitem as escolas direciona-se a satisfação de uma legítima pretensão haurida diretamente da própria Constituição da República, notadamente, garantir que os alunos, professores, pais, servidores e todos mais que frequentem as escolas possam ir, permanecer e voltar desses ambientes sem o risco ou incerteza de que tais pessoas possam ser submetidas a riscos de ataques por força da falta de mecanismos estatais de fiscalizar quem entra e sai desses ambientes.

Dessa feita, o que se visualiza é que a minuta em estudo aprofunda a proteção a essas pessoas humanas e, igualmente, a educação enquanto vetor da atuação estatal.

Deve-se fazer constar que a norma aqui construída direciona-se a toda população que, naturalmente, será beneficiada por uma maior proteção pública e estatal nas escolas, tratando-se em verdade de relevante **avanço legislativo**.

Gize-se, por último, que o projeto densifica o Princípio da Proporcionalidade sob a ótica da Vedação a Proteção Deficiente justamente porque a medida estudada é adequada ao fim almejado sendo, igualmente, equilibrada quando se constata que inexistente outro meio menos invasivo de impedir que pessoas armadas ingressem nas escolas senão por intermédio da Guarda Municipal ou de sociedades empresárias de segurança privada.

Nessa mesma linha de raciocínio, os bens jurídicos a serem protegidos (Vida, Integridade Biopsicofísica) pela proposta legislativa não podem ficar a mercê de uma atuação estatal que não seja capaz de frear aqueles que direcionem seus comportamentos a realizar ataques nas escolas.

Logo, a medida em análise garante uma **proteção estatal efetiva** a esses bens jurídicos porque a implantação de protocolos de segurança nas escolas e a contratação de empresas de segurança constituem-se como mecanismos hábeis a evitar o ingresso de armas (de fogo ou brancas) nas escolas.

Consigne-se que a medida justifica o uso moderado da força estatal no único e exclusivo propósito de obstar a colocação em risco da vida e da integridade das pessoas humanas acima citadas.

Portanto, a medida em estudo gera mais benefícios para a população do que ônus e se ampara nas franquias constitucionais que criam deveres de proteção para o Estado em favor do cidadão.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.



Não se duvida, então, que em verdade a minuta aqui escrutinada é apenas PARCELA do cumprimento de um enorme dever constitucional de criar condições dignas, decentes, idôneas e sérias para que melhor se integre a segurança a todas escolas municipais de São Roque.

## V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de **simples** exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>16</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a população humana dotada de deficiência no âmbito da municipalidade.

É que inexistente **reserva de iniciativa** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a dignidade humana e o Princípio da Proporcionalidade, já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Portanto, observadas tais balizas, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 02 (dois) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, tomada tanto em sua acepção Kantiana de que o **valor do ser humano é insito a própria** condição humana quanto pela regra do reconhecimento, quando se enxerga que cada um só é entendido

<sup>16</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.



como sujeito de direito, e assim só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

Nessa leitura da dignidade, densificada pelo projeto analisado, exige-se o respeito à **dignidade do outro** como condição da dignidade própria.

Destaco que a proposta agora estudada amolda-se ainda a densificação do Princípio da Proporcionalidade em sua vertente **vedação a proteção deficiente**, garantindo que diminua a insegurança ocasionada pelos crescentes riscos de ataques as escolas.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para as *Comissões de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Educação**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 13/04/2023.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

## Referências bibliográficas:

.ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Forense universitária: Rio de Janeiro, 2010.

. ARISTÓTELES, *Ética à Nicômacos*. Brasília: Editora UnB, 2011.

.BARROSO, Luís Roberto. *A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 5, número especial, p.23-50, 2015.

.BINENBOJM, ; CYRINO, A. R. . *Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

.BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b.

.BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. René - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



- .Habermas, Jürgen.** *Facticidad y validez.* Madrid: Trotta, 1998.
- .HOBSBAWM, Eric J.A** Era das Revoluções 1789-1848.10ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- .LASSALE, Ferdinand.** *Qué es una constitución?* Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.
- .LOCKE, John.** *Segundo Tratado sobre o Governo Civil.* Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.
- .MAZZUOLI, Valério de Oliveira.** *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.* 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- .MENDES, Conrado Hubner.** Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011.
- .MONTESQUIEU, C.S.** O Espírito das Leis. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- .MORAES, Guilherme Braga Peña de.** *Direito constitucional: teoria da constituição.* Editora Lumen Juris, 2003.
- .SARLET, Ingo Wolfgang.** *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 2001.
- .KANT, Immanuel.** *Crítica da Razão pura.* Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



## COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

### PARECER CONTRÁRIO Nº 73 – 15/05/2023

Projeto de Lei Nº 24/2023-L, 06/04/2023, de autoria do Vereador Rogério Jean da Silva.

Relatora: Vereador Paulo Rogério Noggerini Junior.

O presente Projeto de Lei “Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada da educação básica de ensino”.

A primeira questão a ser analisada diz respeito à própria necessidade do projeto de lei em comento. É que o Poder Executivo prescinde da autorização do Legislativo para a celebração de convênios e contratos. Essa conclusão não se altera por haver previsão na lei orgânica nesse sentido, pois normas dessa natureza são inconstitucionais:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE PRATÁPOLIS. **CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E CONTRATOS. CONDICIONAMENTO À AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 6º, 165, §1º E 173 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE.**

- É inconstitucional a norma contida em lei orgânica municipal que condiciona à prévia autorização do Poder Legislativo a possibilidade de o Poder Executivo celebrar convênios, contratos, consórcios e outros atos negociais porque há violação ao postulado constitucionalidade da separação dos poderes. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.071535-3/000, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 11/04/2018, publicação da súmula em 16/04/2018. Destacou-se.)

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



Além disso, há diversas manifestações de Tribunais e do Ministério Público pela inconstitucionalidade de tais leis autorizativas. Veja-se:

## **TJ-SP. ADIN nº 0.142.519-0/5-00**

LEIS AUTORIZATIVAS –  
INCONSTITUCIONALIDADE – **Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional – não inócua ou rebarbativa – porque estatui o que só o constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência – As leis autorizativas são inconstitucionais por vício de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (Destacou-se.)**

## **MP/SP - Processo nº 2059810-47.2014.8.26.0000**

É de atribuição exclusiva do Poder Executivo a celebração de convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias, nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Cabe ainda ressaltar que não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Em outras palavras, se a lei, fora das hipóteses constitucionalmente previstas, dispõe sobre atividade tipicamente inserida na esfera da Administração Pública, isso significa invasão da esfera de competências do Poder Executivo por ato do Legislativo, configurando-se claramente a violação do princípio da separação de poderes.

Celebrar convênios, acordos, consórcios ou outras formas de parcerias ou criar programas em benefícios dos cidadãos – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do chefe do Executivo.

E mais: ainda que fosse o ato normativo oriundo de iniciativa do chefe do Executivo, seria inconstitucional.

A razão é simples: o Chefe do Executivo não necessita de autorização legislativa para fazer aquilo que está na esfera de sua competência constitucional. Se ele encaminha projeto de lei para tal escopo, isso configura hipótese de delegação inversa de poderes, vedada pelo art. 5º, § 1º, da Constituição Paulista.

Em síntese, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema. (Negritos do original. Sublinhou-se.)

Logo, o projeto de lei em comento, no que tange à celebração de convênio e contrato, é inconstitucional, uma vez que implica delegação inversa de poderes. Como ao chefe do Executivo já é conferida a atribuição de celebrar convênios em nome da municipalidade, não há que se falar em lei que autorize tal prática, independentemente da iniciativa.

Ainda, no campo formal, o projeto em questão mostra-se inconstitucional, por invasão da iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, ao determinar a criação de protocolos de atuação e a participação em programas de capacitação.



# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Artigo 144 - 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

A propósito, veja decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que "autoriza" o Poder Executivo a promover a capacitação profissional da mulher chefe de família e desempregada. Lei autorizativa. Norma de iniciativa parlamentar que acaba por transferir ao Poder Executivo o exercício da função, indelegável, de inovar no ordenamento jurídico, por meio da criação de novos direitos decorrentes do programa de capacitação profissional. Delegação legislativa proibida. Violação aos princípios da Legalidade e Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



configurada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2137157-59.2015.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/10/2015; Data de Registro: 23/10/2015)

Do exposto, tem-se que o projeto de lei é inconstitucional, por se tratar de lei autorizativa e por dispor sobre ato de gestão, cuja iniciativa é reservada ao Executivo.

Sala das Comissões, 15 de maio de 2023.

**PAULO ROGÉRIO NOGGERINI JUNIOR**  
RELATOR CPCJR

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação aprovou o parecer do Relator em sua totalidade.

**GUILHERME ARAÚJO NUNES**  
PRESIDENTE CPCJR

**WILLIAM DA SILVA ALBUQUERQUE**  
VICE-PRESIDENTE CPCJR

**MARCOS ROBERTO MARTINS ARRUDA**  
MEMBRO CPCJR

**CLÁUDIA RITA DUARTE PEDROSO**  
MEMBRO CPCJR



## Câmara Municipal de São Roque

www.camarasaoroque.sp.gov.br



### Lista de Assinaturas Digitais relacionadas ao Documento

**Documento:** Parecer Nº 73/2023 ao Projeto de Lei Nº 24/2023

**Assunto:** Parecer ao Projeto de Lei Nº 24/2023 - Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada da educação básica de ensino

Assinante	Data
PAULO ROGERIO NOGGERINI JUNIOR 487.155.598-40	15/05/2023 17:51:08
CLAUDIA RITA DUARTE PEDROSO 020.905.228-79	15/05/2023 17:51:25
WILLIAM DA SILVA ALBUQUERQUE 458.903.098-54	15/05/2023 17:51:37
GUILHERME ARAUJO NUNES 399.697.778-66	15/05/2023 17:51:47



**15ª SESSÃO ORDINÁRIA, DO 3º PERÍODO, DA 18ª LEGISLATURA DA  
CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SÃO ROQUE, A SER  
REALIZADA EM 16 DE MAIO DE 2023, ÀS 18H.**

**EDITAL Nº 29/2023-L**

**I – Expediente (art. 159 do R.I.):**

1. Votação da Ata da 14ª Sessão Ordinária, de 08/05/2023;
2. Votação da Ata da 12ª Sessão Extraordinária, de 08/05/2023;
3. Leitura da matéria do Expediente;
4. Única discussão e votação nominal do **Parecer (Contrário) Nº 73/2023**, de 15/05/2023, de autoria da Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação, ao **Projeto de Lei Nº 24/2023-L**, de 06/04/2023, de autoria do Vereador Rogério Jean da Silva, que “Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada da educação básica de ensino”;
5. **Moções de Congratulações Nºs 120, 121, 142, 148 e 154/2023;**
6. **Moção de Repúdio Nº 123/2023.**

**II – Tribuna (arts. 159 e 162 do R.I., conforme sequência da ata anterior):**

1. Vereador Marcos Roberto Martins Arruda;
2. Vereador Newton Dias Bastos;
3. Vereador Paulo Rogério Noggerini Júnior;
4. Vereador Rafael Tanzi de Araújo;
5. Vereador Rogério Jean da Silva;
6. Vereador Thiago Vieira Nunes;
7. Vereador William da Silva Albuquerque; e
8. Vereador Antonio José Alves Miranda.

**III – Ordem do Dia (art. 164 do R.I.):**

1. Única discussão e votação nominal do **Projeto de Lei Nº 26/2023-L**, de 11/04/2023, de autoria dos(as) Vereadores(as) Diego Gouveia da Costa, Cláudia Rita Duarte Pedroso, Julio Antonio Mariano, Rafael Tanzi de Araújo, Guilherme Araujo Nunes, Clovis Antonio Ocuma, William da Silva Albuquerque, Antonio José Alves Miranda, Thiago Vieira Nunes, Israel Francisco de Oliveira e Paulo Rogério Noggerini Júnior, que “Dispõe sobre a criação de políticas públicas para implantação de protocolos de segurança nas escolas da Estância Turística de São Roque”;
2. Única discussão e votação nominal do **Projeto de Lei Nº 35/2023-L**, de 03/05/2023, de autoria do Vereador Julio Antonio Mariano, que “Institui a Campanha Municipal de Incentivo à Doação de Cabelo a Pessoas Carentes em Tratamento de Câncer na Estância Turística de São Roque”;
3. Única discussão e votação nominal do **Projeto de Lei Nº 36/2023-L**, de 03/05/2023, de autoria do Vereador Julio Antonio Mariano, que “Insere o ‘Dia Municipal do Motoboy’ no Calendário Oficial de Eventos da Estância Turística de São Roque”;

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'



4. *Única discussão e votação nominal do Projeto de Lei Nº 37/2023-L, de 03/05/2023, de autoria do Vereador Rafael Tanzi de Araújo, que "Declara de utilidade pública o Instituto Flor de Luz"; e*
5. *Segunda discussão e votação nominal da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Nº 76/2023, de 25/04/2023, de autoria dos Vereadores Paulo Rogério Noggerini Júnior, Antonio José Alves Miranda, Cláudia Rita Duarte Pedroso, Clovis Antonio Ocuma, Diego Gouveia da Costa, Guilherme Araujo Nunes, Israel Francisco de Oliveira, Julio Antonio Mariano, Rafael Tanzi de Araújo, Thiago Vieira Nunes, William da Silva Albuquerque e Newton Dias Bastos, que "Altera a redação dos "caputs" dos artigos 25 e 26 da Lei Orgânica Municipal";*
6. **Requerimento Nº 49/2023.**

#### **IV – Explicação Pessoal (art. 175 do R.I., conforme sequência da ata anterior):**

1. Vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso;
2. Vereador Clovis Antonio Ocuma;
3. Vereador Diego Gouveia da Costa;
4. Vereador Guilherme Araujo Nunes;
5. Vereador Israel Francisco de Oliveira;
6. Vereador José Alexandre Pierroni Dias; e
7. Vereador Julio Antonio Mariano.

#### **V – Tribuna Livre (art. 290 do R.I.):**

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, 15 de maio de 2023.

**RAFAEL TANZI DE ARAÚJO**  
Presidente

Registrado e publicado na Secretaria desta Câmara na data supracitada.

**LUCIANO DO ESPÍRITO SANTO**  
Coordenador Legislativo



## Câmara Municipal de São Roque

Ficha de Votação - 17/05/2023 09:06:21

### Parecer N° 73/2023 ao Projeto de Lei N° 24/2023 - Comissão de Constituição, Justiça e Redação

**Assunto:** Parecer ao Projeto de Lei N° 24/2023 - Dispõe sobre a implantação ou possibilidade de contratação e efetivação de convênios visando à implantação de segurança armada nas escolas da rede pública e privada da educação básica de ensino

**Sessão:** 15ª Sessão Ordinária de 2023

**Data:** 16/05/2023

**Votação:** Nominal

**Fase:** Discussão Única

**Resultado:** Aprovado

**A favor:** 9

**Contra:** 4

**Branco:** 0

**Ausente:** 1

**Abstenção:** 0

#### Vereador

Antonio José Alves Miranda  
Cláudia Rita Duarte Pedroso  
Clovis Antonio Ocuma  
Diego Gouveia da Costa  
Guilherme Araujo Nunes  
Israel Francisco de Oliveira  
José Alexandre Pierroni Dias  
Julio Antonio Mariano  
Marcos Roberto Martins Arruda  
Newton Dias Bastos  
Paulo Rogério Noggerini Júnior  
Rafael Tanzi de Araújo  
Rogério Jean da Silva  
Thiago Vieira Nunes  
William da Silva Albuquerque

#### Partido

PODE  
PODE  
PODE  
PSB  
PL  
PSDB  
PSDB  
PSB  
PSDB  
PP  
REDE  
PP  
PSD  
PL  
DEM

#### Voto

A favor  
A favor  
Ausente  
A favor  
A favor  
A favor  
Contra  
A favor  
Contra  
Contra  
A favor  
Não vota  
Contra  
A favor  
A favor