



Parecer jurídico número 325/2024

Ementa: Projeto de Lei – “Inclusão da matéria **DIREITOS HUMANOS** e assuntos correlatos na grade curricular dos cursos aplicáveis à Guarda Civil Municipal”. **1) Processo Legislativo** : 1.1) Vício de **Iniciativa** - Ausência - Projeto que concretiza o dever de Educação relacionada aos Direitos Humanos para os servidores públicos – *Dever jurídico* imposto ao Município no âmbito dos arts. 1 inciso III, 30 inciso II e 144 §8º da C.F.R.B, dos arts. 4 incisos III e IX, 9§1º inciso 39 § 1º, 42 §1º, 42-B e 42-B §1º todos da Lei Federal 13.675/18, art.35-A da Lei Federal 9.394/96, art. 3 inciso I e 11 da Lei Federal 13.022/2014, além do entendimento do STF no âmbito do Tema 917 da Repercussão Geral, da ADPF 995, RE 1357548, ADI 3669, ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008 e do RE 290549. – 1.2) Rito das **Leis Ordinárias** - **1.3) Competência Municipal** para legislar sobre o tema. Competência Concorrente (art. 30 inciso II e 144 §8º, da Constituição Federal) - **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* – Proteção aos Direitos Humanos e ao Direito à Educação- Imposição da C.F.R.B aos Municípios de promover a formação dos servidores públicos em direitos humanos – Ausência de discricionariedade administrativa no ponto - *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais – Direitos Humanos e Fundamentais -Objetivos 4.7, 5c, 16.1 e 16.b da **Agenda 2030 da ONU** 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 112-L/24, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Paulo Rogério Noggerini Júnior e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei estabelece que os cursos de formação e aperfeiçoamento das Guardas Civas Municipais contemplem conteúdos relacionados a direitos humanos, combate ao racismo, à violência de gênero e a toda e qualquer forma de discriminação e preconceito.

Art. 2º Os cursos destinados à formação e ao aperfeiçoamento das Guardas Civas Municipais abordarão os seguintes temas:

- I – direitos humanos, liberdades fundamentais e princípios democráticos;
- II – combate ao racismo;
- III – combate à violência de gênero;
- IV – combate ao preconceito por orientação sexual e identidade de gênero;
- V – combate à xenofobia;
- VI – combate ao preconceito e à intolerância religiosa;
- VII – combate ao preconceito contra pessoas com deficiência;
- VIII – demais formas de discriminação e preconceito.

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Art. 3º O Poder Executivo promoverá, anualmente, cursos voltados aos temas previstos no Art. 2º, destinados aos integrantes das Guardas Civis Municipais.

Parágrafo único. Esses cursos também serão estendidos, mediante convite, a policiais militares e outros agentes de segurança pública que atuem no município.

Art. 4º As despesas decorrentes da implementação desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, consignadas anualmente no orçamento do Município.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade sendo que o projeto fora protocolado em 10/10/2024 sendo que, curiosamente, apenas em Dezembro/2024 a proposta foi remetida a este Procurador.

II. 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.

Frise-se que 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 encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

É que 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).

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares 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

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

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 longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo tem-se que a Constituição Federal assegura a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário respectivamente em seus arts. 2º e 175 .

Neste prisma, estabelece a CF/1988 as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, as matérias relacionadas a funcionamento e a atribuições de órgãos do Poder Executivo devem estar inseridas em norma cuja iniciativa é reservada àquela autoridade. Cabe destacar que a jurisprudência do STF é no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada, por traduzirem matéria de exceção, não podem ser ampliadas por via hermenêutica, sob pena de ocasionar um esvaziamento da atividade legislativa autônoma no âmbito dos entes federados.

Entretanto, a implantação de **política pública educacional** voltada a difusão dos **Direitos Humanos** já constitui-se num **dever** a ser cumprido pelo **Poder Executivo** posto que todas as diretrizes e normas gerais sobre o tema convergirem para o mesmo sentido da proposição.

Tanto assim, aliás, que as recentes decisões dos Tribunais Superiores prestigiam, sobretudo, a função legislativa, defendendo a iniciativa parlamentar para propostas desse jaez.

Frise-se que o mero fato de a proposição instituir medida que deverá ser cumprida por órgãos vinculados ao Poder Executivo não acarreta a sua inconstitucionalidade por vício de iniciativa legislativa.

Ora, a questão da fiscalização e do cumprimento das leis é típica do Poder Executivo e inafastável no desenho das competências orgânicas constitucionais.

É preciso reconhecer, considerando que a Constituição Federal endereça expressamente a competência para formulação e implementação de políticas públicas aos Poderes Legislativo e Executivo, a legitimidade da atividade parlamentar para sopesar o interesse público de tal ou qual ação governamental, valendo-se de critérios políticos para a definição do seu conteúdo, desde que, por óbvio, não se incorra em medida inócua, ou seja, desprovida de qualquer potencial de eficácia, considerando a relação entre meios empregados e os fins almejados, como ocorre no caso ora analisado.

¹ 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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Visualiza-se, pela leitura do projeto de lei em questão, que a proposta legislativa agora escrutinada não prevê aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados, não dispõe sobre atribuições ou estabelece obrigações a órgãos públicos e tampouco interfere no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração.

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal em caso análogo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.694, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005, QUE REGULAMENTA O § 1º DO ART. 235 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL QUANTO À OFERTA DE ENSINO DA LÍNGUA ESPANHOLA AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Competência concorrente entre a União, que define as normas gerais e os entes estaduais e Distrito Federal, que fixam as especificidades, os modos e meios de cumprir o quanto estabelecido no art. 24, inc. IX, da Constituição da República, ou seja, para legislar sobre educação. 2. O art. 22, inc. XXIV, da Constituição da República enfatiza a competência privativa do legislador nacional para definir as diretrizes e bases da educação nacional, deixando as singularidades no âmbito de competência dos Estados e do Distrito Federal. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF -ADI 3669, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00022 EMENT VOL-02282-04 PP-00624 RTJ VOL-00201-03 PP-00937 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 87-94 RT v. 96, n. 865, 2007, p. 115-118)

Aliás, apreciando o **Tema 917** da Repercussão Geral o STF vedou, justamente, qualquer interpretação ampliada do conceito de reserva legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Em 2º(segundo) precedente vinculante sobre o tema, o Plenário do STF reafirmou essa posição no âmbito do RE 1357548, *verbis*:

Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a lei impugnada não se enquadra em nenhuma das hipóteses acima, não inova nas atribuições que já são de competência típica da Administração.

Assim, não se deu qualquer alteração ou inovação na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo.

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Acerca do alcance da competência legislativa municipal, destaco trecho da decisão proferida no RE 1.221.929, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 05.08.2019: Ora, in casu, a lei que institui a atividade de seminários e palestras preventivas de combate ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo nas escolas da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, como bem assentado pelo Tribunal de origem, não importa na alteração de estrutura ou atribuição de órgão do Poder Executivo Municipal, seja da Secretaria de Educação, seja de qualquer outra. Tampouco trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais. Muito menos se diga que a legislação importou em definir currículo escolar. Ela não criou, suprimiu ou modificou conteúdo de disciplinas escolares.

Em tais circunstâncias, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a tese assentada no julgamento do ARE 878.911, rel. min. Gilmar Mendes, Tema 917 de Repercussão Geral, DJe de 11/10/2016, no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Demais disso, sobreleva notar, a legislação sub examine ostenta natureza eminentemente educativa, cujo mister é difundir informações a determinado grupo de vulneráveis sobre tema que lhes é sensível, passando ao largo de qualquer intuito de organização interna da Administração (...).

Por fim, destaco ainda que, conforme o entendimento reafirmado no Tema 917 da repercussão geral, ainda que a lei questionada implique despesa para a Administração Pública, essa por si só não configura razão para a sua inconstitucionalidade.

A criação de gasto público não afasta, necessariamente, a iniciativa do Poder Legislativo de qualquer esfera". (RE 1357548; DJE nº 237, divulgado em 30/11/2021; Relator Min. EDSON FACHIN)

Nesse sentido, cita-se o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

Em outro precedente, o Órgão Especial do TJ/RJ declarou constitucional lei de teor próximo ao presente, consoante se nota do referido precedente, *litteris*:

"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.380/2017. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. NORMA QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE COLETORES SELETIVOS DE RESÍDUOS NA MUNICIPALIDADE. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA NÃO CONSTATADO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL, PORQUANTO

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

A NORMA QUESTIONADA CUIDA DA IMPLEMENTAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 23, INCISO VI, DA CARTA MAGNA, QUE ESTATUI SER OBRIGAÇÃO CONCORRENTE DO MUNICÍPIO ZELA PELA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E COMBATER A POLUIÇÃO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL QUANDO O ASSUNTO TRATADO SE REVESTIR DE INTERESSE PREDOMINANTEMENTE LOCAL. ALINHAMENTO COM A TESE FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO TEMA 917. REPERCUSSÃO GERAL. ARE 878911 RG/RJ. ENTENDIMENTO ASSENTADO PELA SUPREMA CORTE NO SENTIDO DE QUE NÃO CONFIGURA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO A LEI QUE CRIA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUANDO NÃO TRATAR DA ESTRUTURA, DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS, OU AINDA, DO REGIME JURÍDICO DE SEUS SERVIDORES PÚBLICOS. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE." (0060153- 04.2017.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des. FABIO DUTRA - Julgamento: 15/10/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

No mesmo sentido, aliás, é interessante precedente do TJ/RO, *verbis*:

6. Tem-se por constitucional a lei de iniciativa parlamentar que envolve políticas públicas do direito fundamental à saúde e dignidade da pessoa humana, de promoção obrigatória pelo Poder Público (já imposta na Legislação Constitucional, Federal e local), bem como por tratar de matéria que o Poder Executivo já dispõe de estrutura formada, não tendo o Legislativo criado ou estabelecido novas atribuições, mas apenas desenvolvido a competência já estabelecida pela norma. 7. Ação julgada improcedente. (TJRO, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801145-40.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Miguel Monico Neto, Data de julgamento: 10/08/2021)

Traz-se, ainda, outro precedente do STF no mesmíssimo sentido, *litteram*:

(...)2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4723, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020)

E por dever de **coerência argumentativa**, dogmática e intelectual, informo que essa **mesma linha de entendimento** quanto a esse tema foi adotada por esta Casa de Leis no bojo da análise das Leis Municipais 5628/23 e 5672/23, de sorte que não se trata de posicionamento

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

jurídico heterodoxo ou mesmo "novo" senão de percepção que a Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis tem sobre o tema.

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

Por fim, e no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que o projeto de lei versa sobre Educação, assim como a tutela dos direitos humanos, matérias nas quais o Estado e o Município detém *competência concorrente* com a União Federal, nos termos do art. 30 incisos I e II e 144 § 8º da Constituição Federal, que confere competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre proteção aos direitos humanos conferindo, ainda, a competência do Município para instituir suas Guardas Municipais.

Nesse sentido, a competência municipal é suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal as especificidades, os modos e os meios de se implementar o disposto na legislação federal.

Gize-se que no seu âmbito de competência para editar normas GERAIS sobre o tema a União Federal JÁ impôs a obrigatoriedade da matéria em apreço constar da grade curricular lecionada aos alunos de todas as esferas, no que se incluem os cursos de formação dos Guardas Municipais.

A Lei Federal **9.394/1996** estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e, em seu art. 35-A, aplicável em tudo aos cursos ministrados pelas Guardas Municipais, *verbis*:

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

§ 9º Conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança, o adolescente e a mulher serão incluídos, como temas transversais, nos currículos de que trata o caput deste artigo, observadas as diretrizes da legislação correspondente e a produção e distribuição de material didático adequado a cada nível de ensino.

E ainda, a Lei Federal nº 13.022/**2014** dispõe sobre os Princípios que orientam a formação dos Guardas Municipais, *verbis*:

Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E o dispositivo contido no art.11 da mesma Lei assim prevê, *litteram*;

Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.

Aliás, a Lei Federal que cria o SUSP (Sistema Unificado de Segurança Pública) do qual a Guarda Municipal faz parte, traz disposições semelhantes em seus artigos 4 incisos III e IX, 9§1º inciso 39 § 1º, 42 §1º, 42-B e 42-B §1º todos da Lei Federal 13.675/18, *litteram*;

Art. 4º São princípios da PNSPDS:

III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;

IX - uso comedido e proporcional da força pelos agentes da segurança pública, pautado nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos de que o Brasil seja signatário;

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o [art. 144 da Constituição Federal](#), pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

VII - guardas municipais;

Art. 39. A matriz curricular nacional constitui-se em referencial teórico, metodológico e avaliativo para as ações de educação aos profissionais de segurança pública e defesa social e deverá ser observada nas atividades formativas de ingresso, aperfeiçoamento, atualização, capacitação e especialização na área de segurança pública e defesa social, nas modalidades presencial e a distância, respeitados o regime jurídico e as peculiaridades de cada instituição.

§ 1º A matriz curricular é pautada nos direitos humanos, nos princípios da andragogia e nas teorias que enfocam o processo de construção do conhecimento.

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Art. 42. O Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública (Pró-Vida) tem por objetivo elaborar, implementar, apoiar, monitorar e avaliar, entre outros, os projetos de programas de atenção psicossocial e de saúde no trabalho dos profissionais de segurança pública e defesa social, bem como a integração sistêmica das unidades de saúde dos órgãos que compõem o Susp.

§ 1º O Pró-Vida desenvolverá durante todo o ano ações direcionadas à saúde biopsicossocial, à saúde ocupacional e à segurança do trabalho e mecanismos de proteção e de valorização dos profissionais de segurança pública e defesa social.

Art. 42-B. Os mecanismos de proteção de que trata o § 1º do art. 42 desta Lei quanto à proteção, à promoção e à defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social observarão:

I - adequação das leis e dos regulamentos disciplinares que versam sobre direitos e deveres dos profissionais de segurança pública e defesa social à Constituição Federal e aos instrumentos internacionais de direitos humanos;

Frise-se, no ponto, que no julgamento da ADPF 995 o STF vaticinou a CONSTITUCIONALIDADE das normas com esse jaez, trazendo a conclusão de as Guardas Municipais constituem-se como órgãos integrantes do Sistema NACIONAL de Segurança Pública, consoante se lê de sua ementa, *litteram*;

(...). O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). (STF- Plenário – ADPF 995 – Rel.Ministro Alexandre de Moraes -Julgado em 09/10/2023)

Analisando proposição legislativa em sentido semelhante o mesmíssimo STF assim se pronunciou, *litteram*;

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 290549 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - Relator Min. DIAS

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

TOFFOLI - Julgamento: 28/02/2012 - Publicação: 29/03/2012 -
Órgão julgador: Primeira Turma)

Seguindo esse raciocínio, em recente manifestação, a 2ª Turma do STF se manifestou pela constitucionalidade de lei municipal que impunha restrições de herbicidas não previstos em legislações federais ou estaduais:

(...)Segundo Julgamento no Agravo Regimental. 2. Decisão que negou seguimento ao Recurso Extraordinário. 3. Decisão em conformidade com a jurisprudência da Corte. 4. Lei Municipal N. 1.382/2000. Imposição de restrição ao uso do herbicida a base de 2.4 – D. Competência municipal supletiva para legislar. Interesse local. 5. Tese fixada em sede de Repercussão Geral no RE 586.224/SP. 6. Negado provimento ao Agravo Regimental.

(ARE 748206 AgR-2ºJULG, Relator(a): CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 23-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03- 2022)

São trazidos, ainda, 02 (dois) outros precedentes do TJ/RJ sobre o tema, *litteris*,

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.001/2015 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE INSTITUIU CICLO DE PALESTRAS SOBRE GRAVIDEZ PRECOCE EM ESCOLAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI." (Direta de Inconstitucionalidade nº 0038547- 51.2016.8.19.0000 – Relator Desembargador Carlos Santos de Oliveira – TJRJ – DJE 22/06/2017).

Traz-se mais um precedente do TJ/RJ sobre o tema, *verbis*:

"REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.056/2016 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE INSTITUIU ATIVIDADE DE SEMINÁRIOS E PALESTRAS PREVENTIVAS DE COMBATE AO TRÁFICO DE PESSOAS E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO EM ESCOLAS MUNICIPAIS. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PELA INOCORRÊNCIA DO VÍCIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI." (Direta de Inconstitucionalidade nº 0066370-97.2016.8.19.0000 – Relator Desembargador Carlos Santos de Oliveira – TJRJ – DJE 06/07/2017)

Enxerga-se, então, que a atuação do Município de São Roque nesta seara encontra-se no campo da competência concorrente suplementar prevista no art. 30 inciso II da Constituição

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Federal, pois o presente projeto cuida de uma especificidade da legislação sobre Educação aplicável aos Guardas Municipais e, assim, sobre conteúdos MÍNIMOS que lhes devem ser transplantados ANTES que eles comecem a atuar junto à população.

Igualmente, a competência para o Município instituir suas Guardas Municipais também lhe confere a competência para fixar a grade curricular a ser fixada nos cursos de formação de seus Guardas DESDE que sejam obedecidos os parâmetros MÍNIMOS fixados na legislação NACIONAL sobre o tema e que, obrigatoriamente, impõe a formação de seus membros na matéria afeta aos Direitos Humanos tratando-se, então, de conteúdo educação que JÁ deve integrar tais formações por expressa previsão fixada nas mais diversas normas nacionais sobre o tema.

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema desde que cumpridas as normas nacionais aplicáveis a espécie, tudo 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 ou do Estado de São Paulo.

Dessa feita, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa nessa propositura e tampouco qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

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

IV. DO PROJETO DE LEI

Quanto ao mérito, tem-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior divulgação e aplicação do conhecimento próprio dos direitos humanos no âmbito da edilidade e, especificamente, na grade curricular dos Guardas Civis Municipais.

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 educação** além, é claro, da proteção aos direitos humanos.

No caso em tela, não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal ou Estadual, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual.

E com espreque nos fundamentos acima delineados acerca da competência do Município para legislar sobre o tema, chegam-se a 03 (três) conclusões, notadamente;

1)As lições sobre direitos humanos, liberdades fundamentais, princípios democráticos, combate ao racismo, violência de gênero, preconceito por qualquer tipo de orientação sexual, combate a xenofobia, preconceito, intolerância religiosa e demais formas de discriminação são, em todos os pontos, matérias afetas aos direitos humanos enquanto gênero e cujo ensinamento constitui norma

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

GERAL em matéria de educação para todos os níveis de ensino no Brasil;

2) AINDA que se restringisse a análise destas questões quanto aos cursos próprios para agentes de segurança pública, tem-se que o estudo dos direitos humanos é obrigatório para todos os órgãos, entidades e agentes que integrem o SUSP, sistema do qual a Guarda Municipal é parte;

3) A formação em direitos humanos também é obrigatória na exata medida em que a proteção destes constitui-se como elemento Principlológico da Lei Federal que traz diretrizes mínimas a serem cumpridas por todas as Guardas Municipais do país (Lei Federal 13.022/2014) de modo que a Lei Federal 13.022/2014 constitui-se como norma GERAL sobre o tema, JÁ imposta por disposição constitucional, ao Município de São Roque;

Nessa linha de raciocínio, acredita-se que o projeto de lei em estudo densifica, e assim concretiza de modo pleno, um modo de proteger em caráter efetivo tanto os direitos humanos e os temas a ele correlatos quanto a população humana por meio da difusão de um maior conhecimento sobre o tema, sendo que tal proposição dialoga, inclusive, com todas Declarações da ONU sobre o tema e ainda com a Agenda 2030 da ONU.

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

Outro compromisso internacional que também traz esse compromisso internacional do Brasil com a inclusão das pessoas com deficiência é a Agenda 2030 da ONU, especificamente em seu Objetivo 4.7, 5c, 16.1 e 16.b, *litteris*:

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável

5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis

16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Sobremais, não se esqueça que a República Federativa do Brasil (no que se inclui o Município de São Roque) firmou tais compromissos internacionais de modo que o conteúdo da minuta em última análise expõe uma temática de interesse de toda a coletividade.

E, quando o Brasil se comprometeu internacionalmente a cumprir a *Agenda 2030 da ONU*, o Município de São Roque também se obrigou a engendrar esforços para atingir tais objetivos exatamente porque, no âmbito internacional, a República Federativa do Brasil age na representação e no interesse de TODOS os entes federados, consoante as disposições dos arts. 4º, 5º §2º e 3º, 21 inciso I da CF.

Por isso, então, é que não se olvida que o projeto de lei em estudo densifica diversas disposições constitucionais e legais sobre o tema, concretizando, em última análise, o DEVER do Município formar seu corpo de servidores com grade curricular que imponha o conhecimento e aplicação dos direitos humanos o que, a rigor, sequer dependeria de lei nesse sentido por se tratar, repita-se, de dever que já é imposto ao Município pelo conjunto de normas jurídicas acima mencionadas.

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*.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e, longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração² garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a Educação e aos Direitos Humanos no âmbito desta edilidade, nos termos dos arts. 30 inciso II e 144 §8º da C.F.R.B, dos arts. 4 incisos III e IX, 9§1º inciso 39 § 1º, 42 §1º, 42-B e 42-B §1º todos da Lei Federal 13.675/18, art.35-A da Lei Federal 9.394/96, art. 3 inciso I e 11 da Lei Federal 13.022/2014, além do entendimento do STF no âmbito do Tema 917 da Repercussão Geral, da ADPF 995, RE 1357548, ADI 3669, ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008 e do RE 290549.

² 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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Igualmente, a **Competência do Município** para legislar sobre o tema é garantida pelo artigo 24, incisos VI e IX, da Constituição Federal cujas normas NACIONAIS sobre o tema vem instituídas pela Lei Federal **9.394/96** e **13.022/2014**, que JÁ impõe o **DEVER de todos os entes subnacionais** incluírem em suas grades curriculares a temática relativa aos direitos humanos.

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, **i) Proteção dos Direitos Humanos** e o **ii) Direito à Educação**.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa as **Comissão de Direitos Humanos e 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 as conclusões acima expostas constituem aquilo que me parece ser acerca do presente projeto de lei, s.m.j.

São Roque, 09/12/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261