

PARECER Nº 26/2023

PROJETO DE LEI CM Nº 117/2023

REF.: PROCESSO Nº 4480/2023

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RODOLFO DONETTI

ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança Escolar, cria um 'botão do pânico' e um sistema de detecção de metais nas unidades escolares.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Rodolfo Donetti, protocolado nesta Casa no dia 27 de junho do corrente ano, que autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança Escolar, cria um 'botão de pânico' e um sistema de detecção de metais nas unidades escolares.

Inicialmente cumpre fazer algumas observações a respeito do presente projeto de lei. Vejamos.

A iniciativa dos projetos de lei, por regra, é concorrente, conforme determina o artigo 41 da Lei Orgânica, exceto aquelas matérias relacionadas no artigo 42, cuja competência é exclusiva do Prefeito Municipal.



De acordo com decisões mais recentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não configura inconstitucionalidade lei municipal, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre a instalação de detectores de metal nas escolas.

Confira-se:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.352/2020, do Município de Araras, de iniciativa parlamentar, **que dispõe sobre a instalação de detectores de metais em estabelecimentos de ensino** e dá outras providências – **Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo – Norma que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores – Ausência de interferência na gestão administrativa – Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade.** Tema de repercussão geral estabelecido pelo STF (Tema 917) – Proteção integral de crianças e adolescentes, que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos – Precedentes do Órgão Especial – **Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente.** (TJSP – ADI nº 2171286-80.2021.8.26.0000, Órgão Especial, Relator: Moreira Viegas, j. 26.01.2022, V.U.)

Diante disso, **vê-se que seria possível que a Câmara Municipal tivesse a iniciativa de projeto de lei que previsse a instalação de detectores de metais nas escolas municipais, sem, no entanto, adentrar nas atribuições de órgãos e secretarias da Administração Municipal, ou seja, do Poder Executivo.**



No entanto, **o Projeto de Lei CM 117/2022 previu também a criação de um 'botão do pânico', e, para tanto, dispôs sobre autorização para que a Secretaria de Segurança Cidadã e a Secretaria de Educação do Município de Santo André, firmem parcerias com a Polícia civil e a Polícia Militar**, já que, de acordo com o projeto, o chamado 'botão do pânico' deve ter comunicação e acionamento direto das forças policiais e com o Centro de Operações Integradas.

Nesse ponto, **ao pretender autorizar o Poder Executivo a firmar parcerias com órgãos do Governo Estadual, o PL 117/2023 apresenta inconstitucionalidade**, uma vez que a celebração de convênios por parte do Município é matéria estritamente administrativa, pois configura típico ato de gestão, de condução dos negócios públicos municipais, sendo, portanto, de exclusiva alçada do Poder Executivo. A exigência de autorização legislativa fere o "princípio da independência dos Poderes", consagrado expressamente no art. 2º da Constituição Federal.

A respeito do chamado 'botão do pânico' e da consequente celebração de convênios para a implantação de tal serviço, vale conferir a jurisprudência do Excelso Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.794/2015, do município de Santa Bárbara D'Oeste, que trouxe normas acerca de serviço público consistente no fornecimento de dispositivo de segurança a vítimas de violência doméstica. Elaboração de lei pela Câmara Municipal com previsão de celebração de convênios e necessidade de nova despesa pública – Competência exclusiva do Poder Executivo para a organização dos serviços públicos –



Vício formal de iniciativa – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei para atuação administrativa do Poder Executivo – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente.” (TJSP – ADI nº 2077825-30.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Relator: Álvaro Passos, j. 10.08.2016, V.U.)

O assunto é pacífico na jurisprudência pátria. O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República, tem declarado, de forma reiterada, a **inconstitucionalidade** de dispositivos que exigem autorização legislativa para assinatura de convênios, por considerá-los violadores dos princípios da harmonia e independência dos Poderes.

Confira-se:

“Municípios: convênios intermunicipais ou de cooperação com a União e o Estado; submissão à autorização prévia das Câmaras Municipais: plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade, já reconhecida – com base na invocação do princípio da independência dos Poderes...” (ADIn. Nº 770-0-MG, Tribunal Pleno, medida cautelar, unânime, julg. 26.8.92, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, reqte.: Procurador-Geral da República, reqda.: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais – RTJ 144/155).

O Mestre Toshio Mukai, alinhado à posição do STF, também chegou a semelhante conclusão em artigo publicado em 1989, sob o título **“Inconstitucionalidade de aprovação prévia pela Câmara Municipal de Convênios a serem celebrados pelo Executivo”**, no qual faz a seguinte recomendação:



“Em face das considerações expendidas e, em especial, levando-se em consideração dos precedentes jurisprudenciais mencionados, que traçam orientação pacífica na matéria, de nossa mais alta Corte, **sugerimos às Câmaras Municipais que, por ocasião da elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais, não insiram nelas disposições da espécie, isto é, que façam depender de autorização legislação a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares pelo Executivo, por serem, como vimos, e também em face da nova Constituição, absolutamente inconstitucionais.**”

A propósito, **cumpr** registrar que **o inciso XII do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André**, dispondo sobre exigência de autorização legislativa para assinatura de convênios, **foi declarado inconstitucional** pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 149.484-0/5-00).

Em face do exposto, **consideramos o PL CM 117/2023 inconstitucional**, por infringência do princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Isto posto, sugerimos que os nobres Vereadores autores **indiquem** a adoção de tal medida ao Prefeito Municipal. Assim fazendo, estará desempenhando, também, a importante “**função de assessoramento**” – que, no dizer de Hely Lopes Meirelles – (...) se expressa através de indicações, aprovadas pelo Plenário. A **indicação** é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo, nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro (...) É, todavia,



uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse para a comunidade” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro, 8ª. Ed., São Paulo, 1996, p. 433*).

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, I, 'i', da Lei Orgânica de Santo André.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 16 de agosto de 2023.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

