

PARECER Nº 560/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 31.514/2023

Autoria: Vereador Dilemário Alencar

Assunto: Projeto de Lei que: *“Institui o Selo “Escolas Mais Seguras” para certificar as instituições de ensino que adotarem plano de evacuação, realização de palestras e treinamentos em casos de incêndios, danos estruturais e demais emergências em suas instalações.”*

I – RELATÓRIO

O Vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua justificativa (fl. 03), aduz que o projeto de lei visa:

“A presente proposição tem por objetivo promover o incentivo das instituições de ensino para adotarem plano de evacuação, realização de palestras e treinamentos que visem prevenir casos de incêndios, danos estruturais e demais emergências nas creches, escolas municipais públicas, escolas privadas, faculdades e universidades públicas e privadas localizadas no município de Cuiabá.

Os ataques e ameaças às crianças e adolescentes ocorridos nos últimos tempos provocaram um cenário de medo entre pais e responsáveis de alunos de instituições públicas e particulares em todo o Brasil.

Para combater a insegurança de toda comunidade escolar, as instituições de ensino começaram um movimento de aprimoramento de protocolos com formalização de uma série de medidas para elevar o nível de segurança dentro das instituições.

Dessa forma, em todo o país estão sendo realizados treinamentos, com o intuito de preparar toda a comunidade escolar, caso ocorra situações que envolvam ataques e atos de violência e que exijam



ações emergenciais.

Objetivando a prevenção e a segurança de todos, torna-se necessário instituir formas de estímulo às escolas para que elas realizem treinamentos e outros dispositivos que auxiliem as pessoas a agirem quando vitimadas por alguma situação de emergência. Os impactos decorrentes de um incêndio ou de um ataque são vários uma vez que podem causar danos físicos, mentais e materiais, além de afetar não apenas a saúde de seus ocupantes, mas também as instalações, seu entorno e o meio ambiente como um todo.

Ademais, instituições de ensino têm a missão de cuidar dos alunos e devem ser locais acima de tudo seguro.”

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.



O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, **temos uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito.

Ademais, vejamos as disposições da **Lei Orgânica de Cuiabá**:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.



(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, **dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública,** sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em Juízo e fora dele;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

(...)

XVIII - resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre: (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)



b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
(Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

(...)

Vejamos o recente julgado – **do ano de 2022** – exarado pela Corte Máxima do país, Supremo Tribunal Federal – STF, onde determina:

EMENTA Agravo regimental em **recurso extraordinário**. Constitucional. **Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes.**

1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14.

2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada.

3. Agravo regimental não provido.

(RE 1337675 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 17-06-2022 PUBLIC 20-06-2022)



Para trazer a prática forense estadual a respeito da matéria, temos a jurisprudência sólida da maior Corte Estadual do país, o **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que barrou diversas leis com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.363, de 05 de julho de 2.016, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a implantação do Selo Amigo do Idoso' - Violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, II e XIX e 144, todos da Constituição Estadual – Ato privativo do Chefe do Poder Executivo - Vício formal de iniciativa - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa, além de criar despesas ao erário público, eis que sequer indica a fonte de recursos que custeariam tal isenção (ausência de previsão orçamentária), em flagrante violação ao equilíbrio econômico-financeiro e aos arts. 25 e 176, I, também da Constituição do Estado – Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161183-87.2016.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2016; Data de Registro: 11/01/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.665, de 5 de maio de 2009, do Município de Catanduva que "Institui o selo de inspeção sanitária municipal (sim) para produtos artesanais comestíveis de origem animal e vegetal no município de Catanduva-SP e dá outras providências". Norma de iniciativa parlamentar. Matéria afeta à organização e imposição de atribuição aos serviços públicos de saúde, de vigilância sanitária e de meio ambiente e



agricultura do município, cuja iniciativa é reservada ao Executivo. Vício de iniciativa configurado. Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos. **Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes.** Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, "1" e "2", 25 e 144, todos da Constituição do Estado. **Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.**

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0220698-34.2009.8.26.0000; Relator (a): Mário Devienne Ferraz; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 30/09/2009; Data de Registro: 19/10/2009)

Neste espedeque, não há dúvidas que tratar de **Serviço Público de Educação Municipal é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa do Vereador.

Ademais, **os Artigos 3º e 5º do projeto de lei acabam por criar atribuições para a Defesa Civil Municipal (art. 3º); e a Secretaria Municipal de Educação (art. 5º)!**

E, também, há até mesmo a **previsão de celebração de Convênio entre a Defesa Civil Municipal e o Corpo de Bombeiros de Mato Grosso/Polícia Militar (competência estadual) no Artigo 4º do projeto!**

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente **patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro nos ditames da decisão do STF, pois acaba por praticar verdadeiro ato de gestão, algo da alçada do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE



O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, *pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.*

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 24 de abril de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 380033003800360034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 24/04/2024 12:40

Checksum: **DEA035D3283E57446D04A1F9DBADEFF106CCB1E2BD4F4DA2007938DE51FB7BBA**

