

PARECER Nº 93/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 17.421/2022

Autoria: Vereador MARCUS BRITO JUNIOR

Ementa: Projeto de lei que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de segurança preventiva nas escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio em Cuiabá/MT e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

Assevera o autor que o direito à segurança é direito fundamental assegurado por nossa Carta Magna e busca com a propositura assegurar esse direito à população do nosso município, especialmente a comunidade escolar.

Aduz que o Poder Público Municipal deve responder aos anseios apresentados pela comunidade escolar e agir de maneira efetiva a conter a violência e atuar preventivamente nas escolas.

Para alcançar esse intento pretende autorizar o Poder Executivo realizar prestação de segurança preventiva nas escolas da nossa cidade.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Ao analisar a matéria em apreço convém, antes de tudo transcrever o **teor do projeto de lei do autor:**

“Art. 1.º Fica estabelecida a **autorização para que o Poder Executivo Municipal realize a prestação de Segurança Preventiva nas escolas públicas municipais, de ensinos fundamental e médio, em Cuiabá/MT.**

Parágrafo único. O disposto no” caput” deste artigo **objetiva a preservação da integridade física dos alunos, servidores ou funcionários e docentes, assim como do patrimônio material das instituições.**

Art. 2.º **Cada estabelecimento de ensino, abarcado por esta Lei, contará com agentes de segurança pública ou privada, fardados ou uniformizados, e armados, que deverão permanecer no interior**



da instituição durante todo o seu horário de funcionamento.

Parágrafo único. **Os agentes de segurança privados deverão ter capacitação** conforme determina a legislação vigente.

Art. 3.º **Como sugestão ao Poder Executivo Municipal**, fica a presença dos agentes de segurança a que dispõe o art. 2.º obedecendo, preferencialmente, a **seguinte proporção**:

I – Estabelecimentos com até 300 (trezentos) alunos: 1 (um) profissionais;

II – Estabelecimentos com 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil) alunos: 3 (três) profissionais;

III – Estabelecimentos com mais de 2.000 (dois mil) alunos: 4 (quatro) profissionais.

Art. 4.º Para atender as exigências desta Lei **as instituições de ensino poderão firmar convênios, acordos e/ou contratos com órgãos públicos ou empresas de segurança privada.**

Art. 5.º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, tratando-se de instituições públicas de ensino, serão cobertas com dotações orçamentárias próprias.

Art. 6.º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei para sua fiel execução.

Art. 7.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (grifos nossos)

A louvável preocupação do autor cinge-se a garantir a incolumidade de pessoas e do patrimônio público conforme estabelece o texto do Parágrafo único do art.1º.

Pois bem, a Carta da República estabelece que os preceitos relativos à segurança pública no **art. 144, da Constituição Federal**, que aduz o seguinte:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.



[...].

§ 8º **Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.**

Dessa forma observamos que a Constituição Federal conferiu ao Estado-Membro o dever da segurança pública, deixando-o responsável pelas polícias civil e militar e facultando aos Municípios instituir guardas municipais dentro dos limites constitucionais e conforme dispuser a lei.

Portanto, a Constituição delimitou a competência legislativa do ente municipal tão somente à instituição da guarda municipal, sendo qualquer atividade de segurança pública com a atuação das polícias uma atividade reservada ao Estado.

A **Lei Federal nº 13.022/2014** que “**Dispõe sobre o estatuto Geral das Guardas Municipais**” define as atribuições delas nos seguintes termos:

“Art. 2º **Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas** conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

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

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

II - ***preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas***;

III - ***patrulhamento preventivo***;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - ***uso progressivo da força***.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - **zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município**;

II - **prevenir e inibir, pela presença e vigilância**, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - ***atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais***;

IV - ***colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança***



pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

*V - colaborar com a **pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem**, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;*

(...)

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

(...)

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

(...)

*XVIII - **atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal**, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.*

*Parágrafo único. No exercício de suas competências, **a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal** ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.*

Ao tratar da criação, **o art. 6º da referida lei federal estabelece:**

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Parágrafo único. A guarda municipal é subordinada ao chefe do Poder Executivo municipal.

Pois bem, primeiramente verifica-se que foi definido pela lei federal que regulamentou o § 8º do art. 144 da CF o alcance e as atribuições das guardas municipais.



Toda a descrição das atribuições previstas na lei atende o objetivo proposto pelo autor na proposição ora em análise e, havendo lei local instituindo a guarda municipal não há mais espaço normativo a ser preenchido.

E a resposta é afirmativa no sentido de que **há lei municipal instituindo a guarda municipal na cidade de Cuiabá**, normatizada pela Lei Complementar nº 352/2014, que assim preconiza:

“Art. 1º Fica instituída a Guarda Municipal de Cuiabá, corporação uniformizada, de caráter civil, regida pelos princípios da hierarquia e disciplina, com objetivos e atribuições definidas nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. A Guarda Municipal de Cuiabá, pertencente à organização estrutural da Secretaria Municipal de Apoio à Segurança Pública.

Art. 2º A Guarda Municipal desempenhará função preferencialmente preventiva, zelando pelo respeito à Constituição Federal e às Leis, bem como pela proteção do patrimônio público municipal.

§ 1º A Guarda Municipal será armada, aparelhada e terá treinamento e formação específica, passando a integrar, em nível de diretoria, a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Apoio à Segurança Pública.

§ 2º Sua finalidade é promover a proteção do patrimônio, bens, serviços e instalações públicas municipais, apoiando a administração municipal no exercício de seu poder de polícia administrativa e executando as políticas e diretrizes relacionadas à segurança pública municipal preventiva e à defesa civil, nos limites das competências legais do Município

(...)

Art. 5º À Guarda Municipal de Cuiabá compete especificamente, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos, prédios e serviços públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utilize os bens,



serviços e instalações municipais;

IV - colaborar de forma integrada com os órgãos de segurança pública em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - promover a resolução de conflitos que seus integrantes presenciarem ou lhes forem encaminhados, atentando para o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos;

(...)

XIV - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

XV - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

(...)

XXIII - atuar com ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas junto ao corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, colaborando com a implantação da cultura de paz na comunidade local;

Pois bem, a pretensa autorização de que trata o projeto de lei em questão para que o Poder Executivo implemente as ações e serviços de segurança preventiva nas escolas **JÁ ESTÁ DISCIPLINADA EM LEI ESPECÍFICA.**

Todo o objeto da proposição do autor está dentro do alcance e competência da guarda municipal efetivamente criada pela Lei Complementar nº 352/2014.

Desta forma o projeto resta prejudicado na sua apresentação.

Por outro lado, ainda que a matéria em debate não estivesse devidamente legislada, a **competência quanto à iniciativa legislativa é reservada e exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, a quem a guarda municipal se subordina, conforme determina o art. 6º da Lei Federal nº 13.022/2014.

Tudo isso **em sintonia com o que dispõe o art. 61, §1º, II, da CF**, reproduzido em nossa **Lei Orgânica do Município** por meio do princípio da simetria constitucional **no art. 27**, que tem a seguinte redação:

“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;

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.

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

Assim cabe exclusivamente ao Poder Executivo dispor sobre a criação de órgãos da Administração Pública, bem como legislar sobre a criação de cargos e o regime jurídico dos servidores. Ao imprimir este raciocínio, portanto, é que o projeto de lei não merece prosperar, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal e material.

Muito relevante a preocupação do autor com o problema da violência nas escolas de nosso município, colocando em risco a comunidade escolar. Entretanto, a matéria não merece prosperar por vários motivos: impõe obrigações materiais ao Poder Executivo e a segurança pública, além daquela exercida pela guarda municipal, nos limites da lei, não é de competência dos municípios.

A ***ingerência indevida do Poder Legislativo***, conforme o caso ***ofende o princípio constitucional de separação e harmonia entre os Poderes*** de observância obrigatória, expressamente **estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna.**

A ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Impor ao Poder Executivo, que implemente ações próprias de suas funções não é possível, pois nesses casos a iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme **ensina o jurista de Ives Gandra da Silva Martins:**

“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

*Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I.***



São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).

No mesmo sentido são as lições de Hely Lopes Meirelles:

“O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo”.

*“As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; **no planejamento das atividades, obras e serviços municipais**; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores; na sanção, promulgação e veto de projetos de lei; na elaboração da proposta orçamentária; na expedição de decretos regulamentares e demais atuações de caráter governamental. No desempenho dessas atividades de governo o prefeito age com natural discricionariedade para o atendimento do interesse público e promoção do desenvolvimento integral do Município”. (MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 747 e748) [destacamos]*

A respeito do tema o **Tribunal de Justiça de Mato Grosso**, reiteradamente tem decidido no seguinte sentido:

REEXAME NECESSÁRIO – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL Nº 2174/2009 – MUNICÍPIO DE COLIDER – MT – INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – SERVIÇOS PÚBLICOS – MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, ALÍNEA “B”, DA CF E ART. 10 DA CE – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – SENTENÇA RATIFICADA. Segundo o princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual e municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal sejam simétricas à Constituição Federal. Logo, se o Legislativo apresenta projeto de lei cuja iniciativa cabia ao Chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, ao Prefeito, está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva. (N.U 0002049-92.2009.8.11.0009, MARIA APARECIDA RIBEIRO, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 19/03/2013, Publicado no DJE 12/04/2013).



Ademais, outras medidas pretendidas na proposição do autor também estão fora da competência municipal como garantir segurança às **escolas de ensino médio**.

O Ensino Médio e suas escolas são de responsabilidade do Estado-Membro, independentemente da localização geográfica destas, se no território do município de Cuiabá ou de outro município. Tal repartição de competência quanto à Educação entre os entes federados está disposta na LDB _ Lei de Diretrizes e Bases da Educação. (vide artigo 1º do projeto)

Outrossim, a questão da presença da segurança privada nas escolas escapa legalmente da iniciativa do parlamentar visto que imputa uma obrigação de prestação de serviço que é exclusiva do Poder Executivo.

Por fim, não é demais salientar que LEI em sentido estrito é uma norma jurídica que tem efeito cogente, geral e abstrato e não contem "sugestão" ao Poder Executivo.

A lei sempre cria obrigações legais direcionadas ao Poder Público ou ao particular e nunca sugere medidas, esta uma característica das Indicações que tem o objetivo de sugerir medidas de interesse público ao Chefe do Poder Executivo. (vide art. 3º do projeto de lei)

Outra questão importante é que a **lei autorizativa sobre assunto em que há vício de iniciativa não faz com que o vício seja sanado**.

Vejamos, a título de exemplo o julgado abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 45, de 26 de fevereiro de 2015, do *Município de Timburi*, que "**autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder cesta alimentação ao funcionalismo público municipal e dá outras providências**" – Legislação que versa questão atinente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, além de impor obrigações à Administração Municipal, imiscuindo-se em matéria afeta à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Previsão legal, ademais, que acarreta o aumento de despesas do Município, com vistas à implementação das medidas ali previstas, sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio – **Fato de a lei conceder mera "autorização" para a realização do ato ali previsto que não retira o vício de sua inconstitucionalidade, porquanto o Prefeito não necessita de autorização para o exercício de competência que lhe foi constitucionalmente atribuída** – Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 24, § 2º, "2" e "4", 25, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes desta Corte – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ-SP - ADI: 20446550420158260000 SP 2044655-04.2015.8.26.0000, Relator:



Paulo Dimas Mascaretti, Data de Julgamento: 12/08/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/08/2015)

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N.º 3.774/2014 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – DESAPROPRIAÇÃO – COMPETÊNCIA TÍPICA DO PODER EXECUTIVO – LEI AUTORIZATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A República Brasileira orienta-se, em todos os níveis da Federação, pelo princípio da separação de poderes, que visa, sobretudo, evitar que o exercício das prerrogativas do Estado por parte dos governantes se transforme em arbítrio, tolhendo, assim, as liberdades individuais. 2. Compete em regra ao Poder Executivo proceder à desapropriação de áreas em razão de sua utilidade pública, por se tratar de típico ato administrativo, que envolve a alocação de recursos e a gestão da coisa pública. 3. ***É inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal que autoriza o Prefeito a proceder à desapropriação de determinada área. Isso, porque, ao autorizar o Chefe do Poder Executivo a realizar ato que seria de sua competência típica, invade a esfera de atribuições deste de forma desnecessária, violando, assim, o princípio da separação dos poderes.*** 5. **O fato de se estar diante de lei meramente autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade quanto há invasão da esfera de competências de outro poder constituído.** 6. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJ-ES - ADI: 00199492620148080000, Relator: TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, Data de Julgamento: 23/10/2014, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 31/10/2014)

Assim fica demonstrado que em matérias dessa natureza a iniciativa é do Poder Executivo.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende parcialmente aos aspectos redacionais.

4. CONCLUSÃO.

A matéria não merece prosperar, pois trata de matéria cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo (art. 27 da LOM), ofende ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) e



trata de matéria já legislada, com todo o seu objeto preenchido pela **Lei Complementar nº 352/2014**, restando prejudicada.

Incumbe ao autor fiscalizar o cumprimento efetivo do funcionamento da guarda municipal nos moldes da lei e **apresentar Indicação ao Poder Executivo** sobre a necessidade de cumprimento da lei e aprimoramento do trabalho da guarda municipal.

Pelos motivos acima expostos, opino pela rejeição da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 5 de abril de 2023



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 340031003700330034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Jeferson Siqueira (Câmara Digital)** em 05/04/2023 13:19

Checksum: **39D54D42204D1059381B95BC3E541531101CF65E6C9F7BF4E88D49B4DA3CFFF2**

