



PARECER Nº 511/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO****Processo:** 17384/2025**Autoria:** T. Coronel Dias

**Ementa:** Projeto de Lei que: “*Institui, no âmbito do Município de Cuiabá/MT, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD) nas escolas da rede pública municipal de ensino e dá outras providências.*”.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei que objetiva instituir o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD, com o objetivo de promover atividades educacionais para conscientização dos efeitos causados pelo uso de drogas e/ ou entorpecentes, bem como a prevenção, o tratamento e o combate, nas escolas públicas municipais.

A propositura dispõe sobre: os objetivos do programa (art. 2º); a execução (art. 3º); o desenvolvimento no âmbito escolar (art. 4º) e demais disposições. O autor Justifica (fls. 3) a proposição nos seguintes termos:

*A presença do PROERD nas escolas contribui para o fortalecimento da relação entre a comunidade escolar, as famílias e as forças de segurança pública, estabelecendo uma rede de proteção social efetiva. Além disso, pesquisas e relatórios pedagógicos indicam que o programa tem um impacto significativo na redução de comportamentos de risco entre os jovens.*

É o relatório.

**II – EXAME DA MATÉRIA****1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

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.





A priori, verifica-se que a iniciativa parlamentar em projetos que instituem Políticas Públicas, Programas ou Planos Municipais encontra amparo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **desde que não crie atribuições ao Poder Executivo ou não fira a Separação Entre os Poderes.**

No caso em apreço é necessário analisar do que trata o Programa em questão. Elucida-se que **o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD- já existe e está regulamentado em âmbito estadual pelo Decreto nº 5.651/2002**, que “*Institui o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência - PROERD, no âmbito da Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso e dá outras providências*”, e que assim dispõe:

*Art. 2º O PROERD será supervisionado pelo Secretário de Estado de Justiça e Segurança Pública, objetivando o desenvolvimento de políticas e atividades principalmente voltadas à criança e ao adolescente, esclarecendo e informando sobre os males decorrentes do uso de drogas, sejam elas lícitas ou não, atuando, reflexamente, no combate à violência decorrente do uso dessas substâncias.*

**Ademais, o Programa também foi regulamentado pela Lei Estadual nº 9.570/2011:**

*Art. 1º Fica institucionalizado o Programa Educacional de Resistência às Drogas - PROERD, baseado no Modelo Internacional D.A.R.E(Drug Abuse Resistance Education) a ser desenvolvido na rede de ensino pública e particular do Estado de Mato Grosso, nos currículos do 5º (quinto) e do 7º (sétimo) ano do ensino fundamental, bem como currículo para pais, mediante a realização de ações preventivas e cooperativas entre a polícia militar, a escola e a família.*

*Art. 2º **O PROERD será executado exclusivamente pela Polícia Militar do Estado de Mato Grosso**, de acordo com a matriz curricular pedagógica nacional específica, constituindo-se em tema transversal da cidadania, ética, saúde, pluralidade cultural, trabalho, orientação sexual, emprego, meio ambiente e drogas, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. (grifo nosso).*

Assim, o PROERD não poderia ser por outro ente disposto, já que o Programa é desenvolvido pela **Polícia Militar do Estado de Mato Grosso**. A referida Lei Estadual regulamenta o Programa, estabelecendo a metodologia e diretrizes (art. 3º), bem como prevê a possibilidade de haver convênios e termos de cooperação técnica para a execução do PROERD (art. 4º).

Dessa maneira, não é possível a iniciativa de lei municipal tendente a estabelecer os objetivos e a execução de um Programa já regulamentado por decreto e lei, bem como que





é executado pela Polícia do Estado de Mato Grosso, portanto, por instituição de ordem estadual, conforme preconiza a Lei Complementar Estadual nº 386/2010:

**Art. 1º A Polícia Militar do Estado de Mato Grosso é instituição militar permanente, exclusiva e típica de Estado, essencial à Justiça Militar e ao Estado Democrático de Direito, na condição de força auxiliar e reserva do Exército, nos termos do § 6º do art. 144 da Constituição Federal, indispensável à preservação da ordem pública, à segurança pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio e ao regime democrático, organizada com base na hierarquia e na disciplina militares, subordinada diretamente ao Governador do Estado, vinculada operacionalmente à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública e comandada por oficial da ativa do último posto, integrante do Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM) da respectiva instituição, competindo-lhe:**  
(Nova redação dada pela LC [806/2024](#))

Assim, não é possível que lei municipal estabeleça obrigação - a *realização necessária do Programa* - destinada a instituição subordinada à organização do Estado de Mato Grosso, sob pena de violação da autonomia entre os entes federativos e do Princípio da Separação entre os Poderes.

Ressalta-se, ademais, que consta nos sítios eletrônicos estaduais a informação de que é possível solicitar a realização do Programa Educacional de Resistência às Drogas – Proerd, inclusive para as escolas da rede Municipal. Para tanto, deve ser celebrado o Termo de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso e o Município por meio da Coordenadoria de Convênios da SESP.

Ou seja, frisa-se que o Município de Cuiabá já conta com a possibilidade de ter o Programa implementado nas redes municipais.

Por fim, observa-se que lei municipal tendente a instituir tal cooperação seria de iniciativa do Executivo Municipal, posto que se trata de ingerência nas escolas municipais. Assim, a propositura também invade o mérito administrativo do gestor municipal, qual seja, o Prefeito. Nesse sentido, o Projeto de Lei também viola as disposições da Lei Orgânica do Município de Cuiabá, em seu art. 27, III, art. 40 e art. 41, XXII e XXXV.

Diante do exposto, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

**Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.**





**Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.**

(...)

**Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

(...)

**Art. 195** O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

**Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**

(...)

**I - matéria orçamentária e tributária;**

**II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

**III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;**

Percebe-se, assim, que o Projeto de Lei não atende aos critérios de constitucionalidade e legalidade. Nesse mesmo sentido se encontra Lei análoga ao caso, a Lei n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência. Observa-se que o **Governador do Estado do RS ajuizou ADI frente à norma**, que foi considerada inconstitucional, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 468/2014 ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PANTANO GRANDE. CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL . INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA





PROCEDENTE. UNÂNIME .(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 14-09-2015)

(TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70064362007 PORTO ALEGRE, Relator: Isabel Dias Almeida, Data de Julgamento: 14/09/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/09/2015)

No mesmo sentido decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito em caso semelhante:

TRIBUNAL PLENO A C Ó R D Ã O Ação de Inconstitucionalidade nº 0020131-75.2015.8.08 .0000 Requerente: Prefeito Municipal de Santa TeresAES Requerida: Câmara Municipal de Santa TeresAES Relatora: Desembargadora Janete Vargas Simões EMENTA : CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.4802014 – MUNICÍPIO DE SANTA TERESAES - CRIAÇÃO DE PROGRAMA PARA COMBATE ÀS DROGAS - NORMA EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL - IMPOSSIBILIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1 – Existência de inconstitucionalidade formal do referido ato normativo (Lei Municipal nº 2 .4802014), em razão de vício de iniciativa, já que caberia ao Prefeito apresentar projeto de lei que verse sobre atribuições das Secretarias do Poder Executivo, a teor do artigo 63, inciso VI, da Constituição Estadual, aplicado por simetria aos entes municipais. Precedentes do STF e do TJES. 2 - A norma em análise também está maculada por vício nomoestático, haja vista a incompatibilidade material com o artigo 152, inciso I, da Constituição Estadual, pelo fato de a Lei Municipal não ter realizado qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro e tampouco ter demonstrado a adequação à lei de diretrizes orçamentárias do município de Santa Teresa. 3 - A lei guerreada limitou-se em mencionar que as despesas com a execução dos serviços seriam custeados pela Secretaria da Educação, conforme se depreende da leitura de seu artigo 3º, § 2º . Insta frisar que o constituinte estadual vedou o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária estadual, independentemente do programa ter sido instituído por regulamentação legal, porquanto é obrigatória a observância do orçamento anual para a realização de despesa prévia. O orçamento público é essencial para a sistematização da atividade financeira do ente público, pois discrimina as receitas e despesas da Administração Pública previstas para determinado exercício financeiro. 4 - Não se olvide, a propósito, que,





inobstante o louvável intento da Câmara Municipal no combate às drogas, o Município já vem desenvolvendo outro programa com a mesma finalidade, denominado por Programa Educacional de Resistência às Drogas e à violência - PROERD -, desde 2004, situação que revela, com mais robustez, a inconstitucionalidade material supradescrita, haja vista uma realização de gastos em duplicidade, o que, sem dúvida, ofende os princípios da moralidade, economicidade dos gastos públicos e até mesmo o próprio princípio Republicano. 5 - Procedência da presente representação de inconstitucionalidade, confirmando a medida liminar ao seu tempo deferida, e declarando a inconstitucionalidade integral da Lei nº 2.480/2014, com efeitos *ex tunc* (art. 27, da Lei 9.868/99), deflagrada pela Câmara Municipal de Santa Teresa. VISTOS, relatados e discutidos estes autos ACORDAM os Desembargadores que compõem o Tribunal Pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, de conformidade com a ata e notas taquigráficas que integram este julgado, à unanimidade de votos, julgar procedente o pedido contido na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Eminentíssima Relatora. Vitória, 07 de abril de 2016. PRESIDENTE RELATORA

(TJ-ES - ADI: 00201317520158080000, Relator.: JANETE VARGAS SIMÕES, Data de Julgamento: 07/04/2016, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/04/2016)

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois interfere em competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre atribuições à administração pública municipal, bem como trata de Programa já normatizado e executado por instituição de esfera estadual, assim, fere o princípio da separação entre os poderes e a autonomia entre os entes federativos.

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 não atende totalmente as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

### 4. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei merece REJEIÇÃO, pois interfere em competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre atribuições à administração pública municipal, bem como trata de Programa já normatizado e executado por instituição de esfera estadual (Polícia Militar do Estado de Mato Grosso), assim, fere o princípio da separação entre os poderes e a autonomia entre os entes federativos.

### 5. VOTO

**VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 30 de outubro de 2025



## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100340039003900370035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em **30/10/2025 16:00**

Checksum: **E402B68942276A355C03728E189854C0C076344B1A73D59A5FD35F54D356394D**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiba.mt.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3100340039003900370035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.