



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi, 15 de abril de 2019.

Parecer 036/2019

Solicitante: **Felipe Barone Brito**

Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 38/2019 – Normas Gerais sobre Segurança Escolar”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Vereador Fabiano Amadeu de Carvalho, que estabelece normas gerais de segurança escolar e cria a “área de segurança escolar”. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 652/2019, em 14 de março de 2019. Despachado para parecer em 18 de março de 2019. Recebido para parecer em 18 de março de 2019.

Antes de qualquer avaliação jurídica do Projeto colocado à apreciação desta assessoria, impõe-se consignar a louvável iniciativa do autor da propositura, em face de gravidade e da urgência de tratamento que a matéria merece, tendo em vista os trágicos acontecimentos recentemente ocorridos no território nacional, que por certo inspiraram e motivaram a apresentação deste Projeto de Lei.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Em que pese o exposto acima, vivemos sob a égide de uma Constituição e de leis infraconstitucionais, cuja origem remota, porém direta é o eleitor, na medida em que cabe a este escolher seus representantes, dentro de um sistema de democracia representativa consagrada no parágrafo único, do artigo 1º, da Carta da República.

Não cabe aqui discutir se o sistema é bom ou não, se atende, ou não aos anseios da população, uma vez que essa questão deve ser deliberada pelos interessados no momento adequado, qual seja: o das eleições majoritárias e proporcionais, para a composição de todos os entes federativos.

O que não se pode fazer é transgredir o sistema normativo, sob o falho e não jurídico argumento de que os fins justificam os meios, porque esta forma de raciocínio cria um indesejável Estado de exceção, que é o atalho mais curto para a instauração de um regime autoritário, arbitrário e despótico.

Há um adágio que diz que se a lei não é boa, muda-se a lei, mas jamais se pode descumpri-la, seja lá qual for o argumento ou o fim buscado.

As premissas acima foram expostas, visando analisar apenas um aspecto do sistema normativo: o regime de competências estabelecido pela Constituição Federal, aplicável a todos os entes que compõem a República Federativa do Brasil.

Vamos ao trabalho.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Os comentários a seguir não estão direcionados ao autor do Projeto, que sequer mencionou o que vai ser objeto de avaliação, mas sim à leitura defeituosa feita pelo Agente Técnico das Comissões, a respeito do quanto decidido no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911/RJ, com repercussão geral, **o que obriga os demais entes da Federação à sua observância, nos limites do que foi decidido.**

No caso em apreço, o Recurso Extraordinário 878.911/RJ, discutiu apenas e tão somente se o Poder Legislativo, por sua iniciativa, poderia impor ao Poder Executivo a “instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias”, só e somente isso, bastando ler o texto da Lei 5.616/2013, da Câmara Municipal da cidade do Rio de Janeiro, que possui apenas 4 (quatro) artigos.

Não se cogitou nesta Lei, qualquer outra medida, que não a instalação das câmeras de segurança. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal, decisão essa que foi reformada pelo Supremo Tribunal Federal, com a seguinte ementa do acórdão, da lavra do Ministro Gilmar Mendes:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. **Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.** 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido”.

Portanto, a Lei originada do Legislativo, que apenas determina a instalação das câmeras não é inconstitucional, mas, aquela que ingressa na estrutura, nas atribuições e no regime jurídico é sim inconstitucional, porque viola iniciativa privativa do Executivo, resultando na violação do princípio da separação de poderes. Isto está repetido no corpo do acórdão.

Da leitura do projeto, extrai-se, logo no parágrafo único, do artigo 1º, a determinação ao Poder Executivo para a adoção de um conjunto de medidas, que estão elencadas no artigo 2º, e que invadem, exatamente as atribuições de órgãos da Administração Pública.

Na verdade, todo o artigo 2º está maculado pelo vício da invasão de atribuições de órgãos do Poder Executivo, inclusive, porque, todos os seus incisos tratam da implementação de políticas públicas, que são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Não é possível cumprir os mandamentos do artigo 2º, sem a efetiva participação na execução, nos moldes do Projeto, de mais de um órgão do Poder Executivo.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Significa dizer: os incisos do artigo 2º estão dizendo o que o Executivo e seus órgãos devem fazer, isto configura invasão da estrutura e das atribuições desses órgãos, sendo que este tipo de matéria não está, protegida ou contemplada, no acórdão citado, no sentido da competência do Legislativo para sobre elas legislar.

O artigo 3º cria uma “área de segurança escolar”, o que nada mais é do que invadir a competência do Prefeito Municipal em questões de zoneamento urbano, matéria também privativa do Prefeito Municipal.

O artigo 4º, de forma ainda mais invasiva, retoma a violação de atribuições do Poder Executivo, assim como de seus órgãos, tal como já verificado nos incisos do artigo 2º, do Projeto, chegando ao ponto de determinação de pavimentação de ruas, iluminação pública, poda de árvores e assim por diante. Isto não é legislação, é administração.

Já o artigo 5º, inciso I, poderia ser aproveitado, uma vez que se encaixa nos termos do acórdão do Supremo Tribunal Federal, mas o que se tem ali é uma autorização, quando deveríamos ter uma determinação, porquanto, conforme já dito e provado inúmeras vezes, projetos autorizativos são inconstitucionais.

Os demais incisos do artigo 5º padecem do mesmo vício já apontado em relação aos artigos 2º e 3º, do Projeto de Lei sob análise.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

É bem verdade que a cultura de não ler, ou ler mal aquilo que é decidido por nossas Cortes, em qualquer grau, gerou, em alguns casos, a sensação, e mesmo a interpretação, em algumas decisões monocráticas e colegiadas, de que o Supremo Tribunal Federal colocou uma “pá de cal” nas competências privativas do Prefeito Municipal, por meio do quanto decidido no REExt 878.911/RJ, o que está longe de ser verdade.

O E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, com a cautela e competência que lhe é peculiar, deixou muito claro que a decisão do Supremo Tribunal Federal não possui o elastério que a ela se pretende dar, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Processo 2258018-40.2016.8.26.0000:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.778, DE 29 DE MAIO DE 2014, QUE **“INSTITUI A CAMPANHA 'SUZANO, CIDADE DO BEM, CIDADE SEGURA', E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”. INICIATIVA PARLAMENTAR. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO, ALÉM DE PERMITIR A FORMAÇÃO DE **PARCERIAS COM A INICIATIVA PRIVADA**, DE MODO QUE A PATROCINADORA POSSA INSERIR SUA LOGOMARCA NO MATERIAL DE DIVULGAÇÃO. PREVISÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI. **INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ESFERA PRIVATIVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XI E XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas. PROCEDÊNCIA, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA".** (TJSP, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 26/04/2017) (grifamos)

Em linha de conclusão, a decisão do Supremo Tribunal Federal, citada no parecer do Agente Técnico das Comissões, é limitada ao objeto posto sob julgamento, qual seja: a simples determinação de instalação de câmeras, sem adentrar na estrutura e atribuições do Poder Executivo e seus órgãos.

Qualquer interpretação extensiva do quanto decidido no RExt 878.911/RJ não é lícita. Retomamos: ainda que nobre e digna de elogios, a iniciativa do autor do Projeto não tem respaldo na legislação vigente, para os fins por ele colimados.

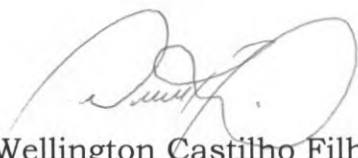


Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Assim, pelos motivos acima apontados, opinamos pela inconstitucionalidade da propositura, por vício de iniciativa, submetendo o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa, para as providências que entenderem cabíveis.

É o parecer.



Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico



Fernando Baggio Barbieri
Advogado