



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

**PARECER JURÍDICO**

**Origem:** Requerimento encaminhado pela Comissão de Justiça e Redação em 19 de abril de 2023, solicitando a emissão de parecer jurídico quanto à legalidade do Projeto de Lei nº 17/2023, de autoria dos Vereadores Claudecir Rocha Lopes e Camilo Carminatti, que estabelece normas sobre segurança escolar e vigilância eletrônica nas escolas municipais de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio e dá outras providências.

**EMENTA: PROJETO DE LEI. NORMAS GERAIS E PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO AMBIENTE ESCOLAR DE COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NO PROJETO EM ANÁLISE. OBSERVÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NECESSIDADE DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO PARA AS IMPLEMENTAÇÕES DOS OBJETIVOS DA PROPOSIÇÃO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RECOMENDAÇÕES.**

**I - DO RELATÓRIO:**

Na data de **05/04/2023**, foi proposto pelos Senhores Vereadores Claudecir Rocha Lopes e Camilo Carminatti, o Projeto de Lei nº 17/2023, que estabelece normas sobre segurança escolar e vigilância eletrônica nas escolas municipais de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio e dá outras providências.

Incluído no expediente da sessão ordinária do dia **17/04/2023**, referido projeto de lei foi remetido às Comissões pertinentes, para a devida análise e emissão de pareceres.

Na data de **19/04/2023**, a Comissão de Justiça e Redação desta Casa de Leis, encaminhou a esta Procuradoria Jurídica requerimento para a emissão de parecer jurídico quanto à legalidade do mencionado projeto de lei.





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Diante disso, esta Procuradoria Jurídica vem apresentar o parecer solicitado, nos termos da fundamentação a seguir exposta.

**II - DA FUNDAMENTAÇÃO:**

Preliminarmente, cabe analisar a legitimidade quanto à iniciativa parlamentar na proposição apresentada.

Neste sentido, o artigo 45, § 1º, Lei Orgânica Municipal, traz o rol de matérias de competência exclusiva de iniciativa do Prefeito Municipal, compreendendo as de natureza orçamentária, administrativa, como a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções, que importem em aumento de despesa ou diminuição de receita, que disciplinem o regime jurídico de pessoal ou que tratem da estruturação e organização de órgãos atrelados ao Executivo Municipal.

Quanto à Câmara, compete a esta, por iniciativa própria ou não, dispor e legislar sobre as demais matérias de competência do Município, de acordo com o estabelecido no artigo 8º, *caput*, Lei Orgânica Municipal - LOM.

Já a competência municipal encontra amparo nos artigos 2º e 3º, ambos da LOM, e dentre elas está a de legislar sobre assuntos de interesse local e, de forma concorrente com a União e Estado, no que couber, zelar pela segurança pública, conforme previsão expressa no citado artigo 3º.

Cabe mencionar ainda que o artigo 30, inciso II, da Constituição Federal, permite aos Municípios exercer a competência legislativa suplementar às normas editadas pelos outros entes da Federação, inclusive no que tange àquelas elencadas no artigo 24. A expressão "no que couber" utilizada pelo constituinte denota o limite da competência, evidenciado no interesse eminentemente local a ser demonstrado.



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Ainda, a Constituição Federal, em seu artigo 144, § 8º, garante aos Municípios a faculdade de constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, evidenciando de que o ente público municipal tem autonomia de resguardar os seus bens, serviços e instalações, através de legislação local e órgão próprio de segurança.

Com relação à iniciativa legislativa, considerando a natureza da matéria, cabe apontar que a proposição em análise, de maneira geral, com exceção das ressalvas que serão a seguir relatadas, não adentra na competência privativa do Executivo Municipal, pois a matéria central objeto do PL 17/2023, visa, dentre as disposições, estabelecer normas gerais e princípios da segurança pública no ambiente escolar de competência municipal.

Trata-se, assim, de competência comum, podendo o processo legislativo ser deflagrado por iniciativa parlamentar, como ocorreu no presente caso, salvo quanto às exceções que serão na sequência apontadas.

Quanto a isso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878911/RJ, Plenário, DJe 11/10/2016, assim posicionou-se em caso semelhante:

*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. 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. (STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016) grifo nosso.*



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Portanto, tem-se que a proposição apresentada pelos Vereadores autores da matéria, com a intenção de legislar sobre normas gerais e princípios da segurança pública no ambiente escolar de competência municipal, é ato que encontra-se dentro de sua competência típica de legislar.

Quanto ao mérito, assim como já exposto, o objetivo central da proposição é estabelecer normas gerais e princípios da segurança pública no ambiente escolar de competência municipal.

Neste sentido, cabe ponderar que a segurança é garantia fundamental, insculpida no artigo 5º, *caput*, Constituição da República, tratando-se de direito social, previsto no artigo 6º, *caput*, da respectiva Carta Magna.

A segurança é tema relevante na Administração Pública, sendo dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, conforme igualmente estabelecido no artigo 144, *caput*, Constituição Federal.

Diante disso, é importante ressaltar o contexto fático em que a proposição ora analisada foi proposta, visando estabelecer normas e princípios da segurança no ambiente escolar, inclusive após os trágicos episódios de violência praticada por alunos e terceiros em escolas espalhadas pelo país, o que causou a morte de crianças, professores e feriu gravemente outras tantas pessoas, conforme amplamente noticiado nas mídias nos últimos anos.

Desta maneira, não se pode negar de que o parlamento, em sua função típica de legislar, cabe, igualmente, propor medidas que visem tratar da matéria atinente à segurança pública, dentro dos limites legais que lhes são conferidos.





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Em que pese haver legitimidade para legislar sobre o assunto, ainda que por mais nobre que seja a intenção do legislador, devem-se respeitar os limites impostos pela lei, quanto à competência para tratar de determinadas matérias, principalmente no que tange à competência privativa do Poder Executivo em iniciar o processo legislativo quanto a determinados temas, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Cabe ponderar que, em que pese existir competência municipal para tratar da matéria em análise, ao Vereador caberá observar a competência exclusiva do Prefeito, quanto à iniciativa de determinados projetos de leis que versem, inclusive, sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal.

Neste sentido é a previsão legal do artigo 45, § 1º, alíneas "b", "e" e "f", da Lei Orgânica Municipal, quais transcrevem-se:

*Art. 45. A iniciativa dos projetos de lei caberá a qualquer Vereador, à Mesa, às Comissões da Câmara e ao Prefeito, bem como à população, conforme o disposto no art. 48.*

*§ 1º. É de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que:*

*[...]*

*b) criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções públicas do Poder Executivo, autarquia e fundação pública, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*[...]*

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

*f) - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública;*





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Com uma finalidade de harmonia, o Poder Legislativo não pode instituir tarefas, metas ou prazos para o Chefe do Poder Executivo realizar em obrigação que já lhe é afeita pela natureza de seu cargo. Portanto, conforme sedimentado entendimento doutrinário e jurisprudencial, a exemplo da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

**"RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. -** O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, 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 institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23) grifo nosso.

Com fulcro em tais disposições legais e entendimento jurisprudencial, em análise ao artigo 1º do citado PL 17/2023, verificou-se constar previsão que ultrapassa os limites da competência municipal para legislar, pois acaba abrangendo à matéria, as instituições de ensino de responsabilidade estadual, concernente ao ensino médio.

De acordo com o artigo 30, inciso VI, da Constituição da República, compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental, enquanto que ao Estado, este tem o dever de garantir a progressiva universalização do ensino médio gratuito, de acordo com a previsão do artigo 208, inciso II, CF.

Diante disso, se faz necessário adequar a redação de referido dispositivo legal, visando suprimir a expressão “Ensino Médio” do citado artigo, eis que ao Município compete apenas legislar sobre os serviços de abrangência local e nos limites de sua competência, conforme já fundamentado.

Com relação ao artigo 4º, parágrafo único, artigo 5º, incisos I ao VI, e artigo 7º, §§ 1º e 2º, todos do Projeto de Lei nº 17/2023, em detida análise aos referidos dispositivos, verificou-se igualmente que tais disposições, salvo melhor juízo, violam o princípio constitucional da separação dos poderes e adentram na reserva de competência legislativa e administrativa do Poder Executivo Municipal, assim como aqui já fundamentado.

Isto porque tais previsões legais determinam ao Poder Executivo ações administrativas e de pessoal, que cabem privativamente ao Chefe do Executivo, como gestor e responsável pela Administração Municipal, realizar no âmbito de suas atribuições e competências legais.

Não cabe ao Legislativo Municipal, mesmo sob o pretexto de efetivar ou promover políticas públicas importantes, como é o caso da segurança pública, determinar ao Poder Executivo ações e medidas que cabem ao próprio Executivo, como Poder independente e responsável pela execução das ações necessárias ao desenvolvimento e proteção do seu patrimônio, serviços e instalações, como é o caso que ora se apresenta.

Cabe sim ao Legislativo, como atribuição típica, legislar sobre normas gerais e princípios da segurança pública no ambiente escolar de





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

competência municipal, sem, contudo, assumir a competência do Executivo, quanto à criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal, bem como quanto aos atos e ações administrativas, típicas do gerenciamento do ente público municipal.

Neste sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA  
PARLAMENTAR. SEPARAÇÃO DE PODERES. INTERFERÊNCIA  
NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO.  
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.**

1. O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 1.882/2007 do Município de Ibitiré, ante fundamentos assim resumidos (folha 13): Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de Iniciativa no devido processo legislativo. Ingerência indevida do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa do princípio da separação de poderes. Aumento de despesas sem previsão de receita. Ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal. Representação acolhida. 2. O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária n.º 248/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento. A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar. 3. Ante o quadro conhecido do agravo e o desprovejo. (STF - AI 772102 MG, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 12/09/2012) grifo nosso.

Portanto, entendemos ser necessária a supressão dos referidos dispositivos legais (artigo 4º e parágrafo único, artigo 5º e incisos I ao VI, e artigo 7º



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

e §§ 1º e 2º, todos do Projeto de Lei nº 17/2023), a fim de evitar a configuração de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, conforme aqui exposto.

Por fim, necessário destacar que as implementações dos objetivos almejados na proposição, especialmente quanto à cobertura dos ambientes escolares, internos e externos, por câmeras de monitoramento eletrônico, com recursos de gravação e de armazenamento de imagens, podem gerar aumento de despesas, sem que tenha sido indicada sua fonte de custeio quando da apresentação da proposição.

Desta maneira, a proposta de investimentos deve ser acompanhada de previsão da fonte necessária para o custeio, sob pena de caracterizar-se ilegalidade da proposição, já que a iniciativa de projetos de lei que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública deve atender ao disposto nos artigos 165 e 166, §§ e incisos e artigo 167, inciso I, da CF/1988, combinado com os artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, em razão da importância do tema trazido à discussão, as propostas e disposições que ora recomenda-se que haja a supressão legal, poderão ser sugeridas ao Poder Executivo, no exercício da função de assessoramento da vereança, por meio de indicações, como bem observa a doutrina:

*"Em razão da condição de representantes legítimos da população, é facultado aos vereadores o exercício atípico da função de assessoramento, encaminhando matérias e proposições da competência administrativa do executivo municipal."* (CORRALO, Giovani da Silva. Curso de Direito Municipal. São Paulo: Atlas, 2011, p. 148.)





**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os pareceres a serem exarados pelas Comissões Permanentes a serem ouvidas neste processo legislativo, e nem na apreciação e votação da matéria, a ser eventualmente realizada pelo Plenário desta Casa de Leis, de acordo com as normas previstas em seu Regimento Interno. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

*"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (STF - MS: 24584 DF, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19-06-2008)*

**III - DA CONCLUSÃO:**

Diante o exposto, após análise do Projeto de Lei nº 17/2023, de autoria dos Senhores Vereadores Claudécir Rocha Lopes e Camilo Carminatti, esta Procuradoria Jurídica recomenda que sejam elaboradas as alterações legislativas propostas no tópico anterior, especialmente em relação ao artigo 1º, a fim de suprimir a expressão "Ensino Médio", bem como a supressão integral do artigo 4º e parágrafo único, do artigo 5º e incisos I ao VI, e do artigo 7º e §§ 1º e 2º, a fim de evitar a configuração de constitucionalidade formal, por vício de iniciativa, e em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes.



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL  
SANTO ANTONIO DO SUDOESTE  
ESTADO DO PARANÁ**  
CNPJ: 95.590.998/0001-38

Recomenda-se ainda que o Projeto de Lei nº 17/2023 seja acompanhado da previsão da fonte necessária para o custeio quanto às implementações dos objetivos almejados na proposição, sob pena de caracterizar-se ilegalidade, já que a iniciativa de projetos de lei que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública deve atender ao disposto nos artigos 165 e 166, §§ e incisos e artigo 167, inciso I, da CF/1988, combinado com os artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, cabe destacar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, não vinculando os pareceres a serem exarados pelas Comissões Permanentes a serem ouvidas neste processo legislativo, e nem na apreciação e votação da matéria, a ser eventualmente realizada pelo Plenário desta Casa de Leis, de acordo com as normas previstas em seu Regimento Interno.

É o **PARECER**. S.M.J.

Santo Antônio do Sudoeste-PR, 26 de abril de 2023.



**ANTONIO LUCAS TOMAZONI**  
Procurador Jurídico  
OAB/PR 69.423