



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1129/2019

DATA ENTRADA: 26 de março 2019

PROJETO DE LEI nº 8.101 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a proibição de pessoas alheias ao âmbito escolar de entrarem e circularem nas instituições de ensino sem acompanhamento de funcionário e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a proibição de pessoas alheias ao âmbito escolar de entrarem e circularem nas instituições de ensino sem acompanhamento de funcionário e dá outras providências.

.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. O projeto busca resolver a questão da segurança dos estudantes quando custodiados pelo ente municipal, visto que recentes casos levantaram o debate sobre o acesso de terceiros aos ambientes escolares.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Assim, devem os estabelecimentos de ensino, a partir destes lamentáveis episódios, controlar rigidamente a entrada de pessoas alheias às escolas que possam colocar em risco a segurança e integridade de nossos filhos, bem como de seus funcionários. Refutando que lastimáveis acontecimentos possam acometer novamente nossa sociedade”*.



É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela **Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica **é estritamente jurídica e opinativa** não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência do município, visto que a este compete organizar, em colaboração, o seu sistema de ensino, nos termos do art. 211, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Indubitável a boa fé do edil em propor o projeto em espeque, as situações de violência que adentram os estabelecimentos escolares deixam pais, alunos e professores apreensivos, sendo o fim do projeto coibir o acesso de terceiros sem o devido cadastro e acompanhamento. Ocorre que é tal proposição esbarra na questão da devida competência em iniciar o procedimento, situação que restará demonstrada conforme se segue:

A proposta do projeto de lei é proibir a entrada e circulação de pessoas alheias ao âmbito escolar sem a devida identificação e acompanhamento de funcionário. A proibição só restará afastada se um funcionário acompanhar o terceiro e após o cadastro e confecção de crachá de visitante.

Como já salientado, inobstante seja dever legal da escola em zelar, garantir e proteger todos os estudantes sob sua guarda, o projeto cria atribuições a funcionários, quando não a necessidade de contratação de novos servidores, como também outras formas de atribuições.

Assim, para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em



caso de eventual controle, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Pernambucana, conforme preveem o artigo 125, § 2º, da CF e o artigo 61, I, alínea “I”, da CE. Nesse caso, refere o artigo 19 da Constituição Estadual, *verbis ad verbum*:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Art. 19 (...)

§1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Na mesma linha, dispõe, ainda, a Lei Orgânica do Município de Caruaru sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Destarte, apesar de ser honrosa sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa para projetos dessa natureza é privativa do Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização, administrativa e pelo planejamento dos serviços públicos, tais como os referentes ao atendimento, organização, treinamento, estrutura e material referente às escolas municipais.

Eis a visão dos Tribunais sobre o tema:

DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 4.295/2004. NORMA QUE AUTORIZA OS DIRETORES DE ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS A CEDER ESPAÇO NOS COLÉGIOS PARA A REALIZAÇÃO DE ENCONTRO DE CASAS, JOVENS E ADOLESCENTES DE TODOS OS GRUPOS RELIGIOSOS. **MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, O QUE ENGLOBA A GESTÃO DE BEM PÚBLICO. INCOMPATIBILIDADE VERTICAL DA NORMA IMPUGNADA COM OS ARTIGOS 7º, 112, §1º, II, “D” E 145, II e VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE CONFEREM AO GOVERNADOR DO ESTADO INICIATIVA RESERVADA DE LEI PARA**



REGULAR AS MATÉRIAS EM DISCUSSÃO. HIPÓTESE QUE CONSUBSTANCIA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E ORGÂNICA, PORQUANTO A LEI FOI EDITADA POR ÓRGÃO DISTINTO DO PREVISTO NA REGRA CONSTITUCIONAL DA QUAL DEVERIA RETIRAR O SEU FUNDAMENTO DE VALIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE IMPÕE.

Além do mais, as escolas públicas municipais, na medida em são unidades integrantes da Secretaria de Educação e, de conseguinte, do município de Caruaru-PE. É manifesta, portando, a inconstitucionalidade formal e orgânica do projeto, uma vez que proposto por órgão diverso do previsto na norma da qual deveria retirar seu fundamento de validade, eis:

Previsão no R.I

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Previsão na LOM:

Art. 55 - **Ao Prefeito compete privativamente:**

(...)

II - exercer, com auxílio dos secretários municipais, a direção superior da administração municipal;

Por fim, nada impede que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de indicação, com base no artigo 172 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, para que, pela via política, o Chefe do Executivo apresente o mesmo projeto ao Legislativo, afastando, assim, a ocorrência do vício de iniciativa.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto elencado, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.101 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de abril de 2019.

Anderson de Mélo

|Analista Legislativo|
OAB-PE 33.933D