

CONSULTA/0495/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 108/2025 – Iniciativa de Vereadora – Dispõe sobre a instalação de dispositivo eletrônico de segurança do tipo botão de pânico, nas escolas municipais e unidades da Rede Pública de Saúde - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 108/2025, que "Dispõe sobre a instalação de dispositivo eletrônico de segurança do tipo botão de pânico, nas escolas municipais e unidades da Rede Pública de Saúde de Mogi Mirim, e dá outras providências".

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto orçamentário - financeiro quanto a instalação dos botões de pânico nas escolas.

Disposições gerais da legislação relativo a cláusulas de obrigatoriedade.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando na área do Direito Administrativo, Direito Municipal, Direito Tributário, Recursos Humanos, Departamento Pessoal, eSocial, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Contabilidade e Contabilidade Pública, Organização Contábil, Gestão, Controle Financeiro, Encerramento de Exercício, Prestação de Contas, AUDESP, dentre outros assuntos correlatos, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais, e pautadas em casos concretos e dúvidas pontuais sobre os temas relacionados à nossa área de atuação.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros, na forma ora proposta.

Ademais, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

Segundo Márcia Maria Corrêa de Azevedo, "O processo legislativo está emoldurado por regras às quais o legislador deve obedecer para elaboração, redação e consolidação das leis e às quais também se sujeita o Presidente da República, quando toma a iniciativa das leis e quando edita medidas provisórias" (cf. *in Prática do Processo Legislativo*, Atlas, São Paulo, 2001, p. 26).

Pois bem, a Constituição Federal (ver incs. I e II, do art. 30) conferiu aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como, se for o caso, suplementar as legislações federal e estadual quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade, como são os casos das proposições mencionadas na presente consulta.

Com efeito, ainda que essa matéria possa ser regulamentada por lei federal e de abrangência nacional, dada a seriedade e relevância de "combate" à violência no âmbito escolar e, inclusive, no entorno das escolas públicas e privadas, enquanto não houver legislação federal ou estadual correlata, para nós, subsiste para o Município a competência legislativa e competência administrativa para promover as ações e as atividades voltadas à promoção de segurança da população local, notadamente àquelas pessoas que frequentam o ambiente escolar, cuja vulnerabilidade é reconhecida pela própria Constituição Federal.

Não há dúvidas, portanto, que o Município pode criar regras e serviços relacionados à segurança em ambiente escolar por força do interesse local (art. 30, inc. I, da Constituição Federal) e da possibilidade de suplementar a legislação federal ou estadual (art. 30, inc. II, da Constituição Federal).

No tocante à iniciativa legislativa, é importante esclarecer que são de iniciativa concorrente todas as proposições que não estejam inseridas no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, municipal ou da Mesa da Câmara Municipal.

Reafirmamos que essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (cf. *in* Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 724, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 27/4/2001).

O Tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal, pacificou o entendimento sobre a iniciativa dos projetos de lei: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)” (cf. *in* Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 10/10/2016).

Hely Lopes Meirelles ensina sobre a iniciativa dos projetos de lei:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 22^a ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 650) (grifo nossos).

O mesmo autor ainda explica:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração” (cf. in ob. cit., p. 546).

Em nossa opinião, a imposição de atribuições aos órgãos públicos municipais (artigos 1º e 2º, do **Projeto de Lei nº 108/2025**) nos moldes delineados

viola o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º, da Constituição Federal) e não deve ser autorizada pelo Poder Legislativo.

O Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu nessa toada:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE APLICATIVO DE DENÚNCIA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER, DETALHANDO A FORMA DE IMPLANTAÇÃO E SUA GESTÃO PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA. I. Caso em Exame: Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 10.270/2024, do Município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, que prevê a implantação de aplicativo de denúncia de violência doméstica contra a mulher denominado ‘Botão do Pânico’. II. Questão em discussão: Consiste em determinar se a norma invade a competência privativa do Prefeito, ferindo a independência e harmonia entre os Poderes, e se há inconstitucionalidade pela ausência de indicação da fonte de custeio. III. Razões de Decidir: O diploma impugnado invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo ao detalhar minuciosamente a maneira como será implantado o aplicativo e a gestão do programa pela Administração, violando a separação dos Poderes. Ausência de dotação orçamentária ou sua previsão genérica na norma não implica em inconstitucionalidade, mas tão somente na inexecutabilidade no exercício em que foi promulgada. IV. Dispositivo e Tese: Ação julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 10.270, de 04 de novembro de 2024, do Município de Jundiaí. Tese de julgamento: 1. Norma que invade competência privativa do Poder Executivo é inconstitucional. 2. A falta de dotação orçamentária ou sua previsão genérica na norma não implica em inconstitucionalidade, mas tão somente na inexecutabilidade no exercício em que foi promulgada” (cf. in ADI nº 2384381-

91.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Xavier de Aquino, *J.* em 2/7/2025) (grifo nosso).

“1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO CONTRA Lei de iniciativa parlamentar nº 14.905, de 16 de fevereiro de 2024, daquele Município, que ‘dispõe sobre a instalação de dispositivo de segurança denominado 'Botão de Alerta' nas escolas, no âmbito do Município, e dá outras providências’. 2. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 3. vício de iniciativa na espécie. matéria de indiscutível competência do Poder Executivo, por seu caráter evidentemente regulamentar. atos relativos à organização e funcionamento da Administração Pública, o que importa em afirmar que está caracterizada a invasão da esfera da gestão administrativa. 4. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE” (cf. in ADI nº 2082690-18.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Campos Mello, *J.* em 25/9/2024).

Todavia, há decisões da mesma Corte paulista pela possibilidade da pretensão noticiada:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAIS EM ESCOLAS. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 10.116/2024 do Município de Piracicaba, que determina a instalação de detectores de metais em escolas públicas e privadas. Alegação de violação aos artigos 5º, 47 e 144 da Constituição Estadual, por invasão de competência do Poder Executivo e ausência de fonte de custeio. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a norma impugnada viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e os princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. III. Razões de Decidir 3. A norma não discorre sobre a estrutura da Administração ou atribuição de seus órgãos,

nem sobre o regime jurídico de servidores públicos, não invadindo a esfera de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 4. A lei implementa política de segurança pública e polícia administrativa, atendendo ao interesse local e aos direitos fundamentais à segurança e à educação, conforme a Constituição Federal. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada improcedente. Tese de julgamento: 1. A iniciativa legislativa municipal pode tratar de segurança em escolas sem violar a competência privativa do Executivo. 2. A ausência de indicação de fonte de custeio não implica inconstitucionalidade, apenas inexecutabilidade no exercício financeiro. Legislação Citada: Constituição Estadual, arts. 5º, 47, 144. Constituição Federal, arts. 1º, 18, 29, 30. Jurisprudência Citada: STF, ARE nº 878.911/RJ, Rel. Min. Edson Fachin. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2213537-11.2024.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2299941-65.2024.8.26.0000, Rel. Campos Mello” (cf. in ADI nº 2285921-69.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, *J.* em 6/8/2025).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Santo André – Lei n. 10.756/2024 que ‘Autoriza o Poder Executivo a instituir, no Município de Santo André, a Lei de Segurança em unidades de saúde, que cria um ‘botão de pânico’ e um sistema de monitoramento inteligente 24 horas – Ação proposta pelo Prefeito Municipal, aduzindo ingerência do Poder Legislativo no Poder Executivo de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes, além da atribuição privativa do chefe do executivo para legislar sobre tal assunto – Inconstitucionalidade verificada apenas dos artigos 2º e 5º da lei local – Ato normativo que versa sobre política pública de segurança nas unidades de saúde, não invadindo a iniciativa legislativa reservada ao Poder Executivo – Inconstitucionalidade verificada, contudo, na atribuição de funções a órgão do Poder Executivo – Ação julgada procedente em parte” (cf. in ADI nº

2157285-85.2024.8.26.0000, Tribunal Pleno, Rel. Des. Marcia Dalla Déa Barone, *J.* em 4/9/2024) (grifo nosso).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 10.028, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA, QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE UM DISPOSITIVO ELETRÔNICO DE SEGURANÇA DENOMINADO 'BOTÃO DO PÂNICO' NAS ESCOLAS" – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRÍNCIPIO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES – INAPLICABILIDADE DO ART 113 DO ADCT – PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES – AÇÃO IMPROCEDENTE" (cf. in ADI nº 2213537-11.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Ademir Benedito, *J.* em 30/4/2025).

Consta do referido acórdão:

"[...] a autorização para a instituição de programa de segurança em unidades de ensino com o estabelecimento de 'botão do pânico' não envolve atos de gestão da Administração e a disciplina da organização e funcionamento da Administração Pública, porquanto tão somente dispõe acerca de política pública de segurança nas unidades escolares públicas e privadas.

Ainda que a implementação da política pública sobre a qual versa o ato normativo impugnado possa gerar custos para sua implementação, bem como demanda de pessoal para tanto, é certo que a norma busca dar concretude ao direito à segurança, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Diante disso, a lei em questão, de iniciativa parlamentar, não invadiu atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da Administração Pública, pois há competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local,

inclusive segurança de estabelecimentos escolares, como inerência de seu poder de polícia (arts. 30, I, e 144, da CF/88)".

Em nosso sentir, o **Projeto de Lei nº 108/2025** contém dispositivos que não poderiam ser propostos pelo Poder Legislativo. A iniciativa do projeto de lei em comento pertence ao Chefe do Poder Executivo. Portanto, há vício incontornável de iniciativa, muito embora haja decisões judiciais que podem sustentar a propositura oferecida pela nobre Vereadora.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 27 de agosto de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico