

CONSULTA/0372/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 71/2025, de iniciativa parlamentar, que “institui o Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais e dá outras providências” – Prevenção e enfrentamento das condições geradoras de violência na escola – Como dever do Estado e direito de todos, a proteção urbana, nos mais diversos aspectos, o que inclui os estabelecimentos educacionais, é atribuição comum de todos os Entes federados, observados, por certo, os limites da competência institucional de cada um deles – Iniciativa concorrente – Precedentes jurisprudenciais — Cautelas que devem ser observadas, quando uma política pública é implementada por iniciativa parlamentar – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de " *Projeto de Lei Nº 71/2025, que "Institui o Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais e dá outras providências"*, solicitando ainda que se considere " *competência de iniciativa, impacto da proposta no Município e principalmente na segurança ao longo prazo, efetividade do programa, considerando a segurança e o bem-estar das crianças e adolescentes*" e a indicação " *de "eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade e possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, esclareça-se, desde já, que, nos seus mais variados e diversos aspectos, "a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]" (ver *caput* do art. 144 da Constituição da República e correspondente art. 139 da Constituição do Estado de São Paulo).

Resta claro, pois, que é dever e/ou atribuição comum dos Entes federados União, Estados, Distrito Federal e Municípios), observados, por certo, os limites da competência institucional de cada um deles, é claro, e o direito de todos os cidadãos, residentes ou não, à proteção urbana, o que, convenhamos, inclui os ambientes educacionais, observando-se, no que couber, os preceitos insculpidos na

Lei federal 13.675/2018, que “disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, que contempla, dentre outros, a Guarda Municipal, como integrante operacional do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) (ver caput e inc. VII do art. 9º) e criação e implementação de Conselho Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (ver art. 20).

Não podemos deixar de mencionar, ainda, que as Constituições da República e do Estado de São Paulo estabelecem ser um dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência comunitária, *colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão* (ver art. 227 da CR e correspondente art. 277 da CE) .

Aliás, especificamente sobre a matéria da proposição ora em análise, esclareça-se que há propostas legislativas tramitando no Congresso Nacional, a exemplo dos Projetos de Leis **nº 2.777, de 2022**, ora tramitando no Senado da República, que “*altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a presença obrigatória de um profissional da segurança nas escolas*”, merecendo destaque que as instituições de ensino deverão implementar medidas de segurança para prevenir a prática de violência contra alunos, professores e toda a comunidade escolar e acadêmica e que as medidas de segurança deverão ser compatíveis com a avaliação de risco, a estrutura, o orçamento e a capacidade de cada instituição de ensino e poderão incluir, entre outras, a instalação de pórticos detectores de metais e a presença de vigilantes nas entradas durante todos os turnos de funcionamento e na Câmara dos Deputados os Projetos de Leis **nº 5.669/2023, que “institui a Política de Prevenção e Combate à Violência em**

Âmbito Escolar (Prever), com o objetivo de estabelecer políticas de combate à violência nos estabelecimentos de ensino e em locais a eles relacionados" e **3.850/2024**, que "institui diretrizes para Programa de Combate à Violência em instituições de ensino".

Aliás, ressalte-se que temos conhecimento que, no âmbito do Estado de Paulo encontra-se vigente e eficaz a **Lei estadual nº 10.312/1999**, que "institui Programa Interdisciplinar e de Participação Comunitário para Prevenção e Combate à Violência nas escolas da rede pública de ensino e dá outras providências", que tem como **objetivos** "formar Grupos de Trabalho vinculados aos Conselhos de Escola para atuar na prevenção da violência nas escolas, analisar suas causas e apontar possíveis soluções; desenvolver ações educativas e de valorização da vida, dirigidas às crianças, aos adolescentes e à comunidade; implementar ações voltadas ao combate à violência na escola, com vista a garantir o exercício pleno da cidadania e o reconhecimento dos direitos humanos; desenvolver ações que fortaleça, o vínculo entre a comunidade e a escola; garantir a formação de todos os integrantes do Grupo de Trabalho, aí incluídos o corpo docente e os servidores operacionais da rede de ensino, bem como dos membros da comunidade, preparando-os para a prevenção da violência na escola" e que Os Grupos de Trabalho, serão abertos e formados por professores, funcionários, especialistas da área de educação, pais, alunos e representantes da comunidade ligada a cada escola".

Aliás, também se encontram em tramitação do âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, os Projetos de Leis nº **577/2025**, que "institui o Programa Estadual de Prevenção à Violência contra Crianças e Adolescentes no Ambiente Escolar, e dá outras providências" e **487/2023**, que "dispõe sobre a implantação do programa estadual de prevenção contra ameaças e atentados praticados nas dependências das escolas estaduais de ensino".

Isto posto, ainda que a matéria possa e deva ser regulamentada por lei federal e de abrangência nacional, dada a seriedade e a relevância de “combate” à violência no âmbito escolar e, inclusive, no entorno das escolas públicas e privadas, para nós, subsiste para o Município as competências legislativa e administrativa para promover ações e atividades voltadas à promoção de segurança urbana da população local, notadamente aquelas pessoas que frequentam diuturnamente o ambiente escolar.

Portanto, como decorre das Constituições Federal e Estadual a responsabilidade do Município para tratar de assuntos de interesse local e complementar as legislações federal e estadual, quando forem omissas (ver incs. I e II do art. 30 da Constituição da República e correspondentes art. 144 da Constituição do Estado e art. 13 da Lei Orgânica do Município), inclusive de segurança urbana da população local, não vislumbramos vício de constitucionalidade material em proposições cujas matérias contemplem a proteção de munícipes em idade escolar ou não.

Portanto, nenhuma dúvida pode restar que se insere nas atribuições do Município promover ações efetivas, por si ou com auxílio dos demais órgãos de segurança locais, visando garantir, *in casu*, o direito à educação com segurança, ou melhor dizendo, um ambiente seguro e sadio, necessário para o desenvolvimento das atividades dos alunos, professores e demais servidores.

Observe-se que, no âmbito municipal, cabe à Guarda Municipal à proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos dos arts. 1º e 2º da **Lei Complementar municipal nº 336/2019**, competindo o exercício das atribuições contempladas na **Lei federal nº 13.022/2014**, que “dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”, merecendo destaque que: “são competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, zelar pelos bens,

equipamentos e prédios públicos do Município; prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; **colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;** colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas; interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades; estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas; articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município; **garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;** desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal; atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local (nossos grifos); **colaborar ou atuar conjuntamente com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos no atendimento de ocorrência emergências ou prestá-las imediatamente quando deparar com elas e encaminhar ao**

delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário (ver incisos do art. 5º, merecendo destaque que as expressões grafadas em negrito encontram-se regulamentados pelo **Decreto Federal nº 11.841/2023**)

No que se refere à deflagração do processo legislativo de normas implementadoras de políticas públicas que visam a segurança nas escolas municipais, temos que ela é de iniciativa comum ou concorrente, dada à ausência de reserva constitucional expressa dessa matéria ao Chefe do Poder Executivo ou à Mesa Diretora da Edilidade.

A propósito, em sentido análogo, veja o entendimento o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“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 DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES – AÇÃO IMPROCEDENTE (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2213537-11.2024.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/04/2025; Data de Registro: 05/05/2025);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 4.830, de 25 de abril de 2024, que "autoriza a instalação de câmera de vídeo de monitoramento de segurança nas escolas da rede municipal de ensino do Município de Mirassol e dá outras providências". 1. Vício de iniciativa - Inexistência - Ato normativo de origem parlamentar instituindo política pública - Legislação local que, em sua essência, não interfere na gestão do Município e tampouco veicula tema de

iniciativa privativa do Prefeito - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente - Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ) - Câmara Municipal que atuou no exercício legítimo de sua competência, regulando assunto de interesse local - Precedentes deste C. Órgão Especial. 2. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada - Inexistência de afronta ao artigo 113 do ADCT – Instituição de política pública visando conferir maior segurança no ambiente escolar não impõe renúncia de receita, tampouco podendo ser considerada como despesa obrigatória. 3. Parágrafo 1º do artigo 2º; Parágrafo 2º do artigo 2º; e artigos 3º, 4º e 7º, da Lei Municipal nº 4.830/2024 - Dispositivos normativos que definem detalhadamente os meios de implementação da política pública a ser implementada, determinando o modo de execução da lei e interferindo no juízo de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo - Atos típicos de administração, cujo exercício e controle cabem ao Prefeito - Violação aos princípios da Reserva de Administração e da Separação dos Poderes - Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, letra "a", e 144 da Carta Paulista. 4. Artigo 2º - Previsão de integração com as Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil – Inadmissibilidade - Competência normativa exclusiva do Estado de São Paulo – Violação ao pacto federativo - Ofensa aos artigos 144, § 6º, da Constituição Federal e 141 e 142, da Carta Bandeirante. 5. Artigo 6º - Regras sobre proibição de divulgação de imagens, investigação policial, processo administrativo e judicial - Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e processo civil – Inteligência do artigo 22, inciso I, da Lei Maior – Desrespeito ao pacto federativo. 6. Ação parcialmente procedente, com efeito *ex tunc*. (cf. in Direta de

Inconstitucionalidade 2272345-09.2024.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2025; Data de Registro: 13/02/2025) (grifamos).

“ADI. Autor, o Prefeito de Votuporanga. Lei local n. 6.988, de 9/6/2023. Obriga presença de agente de segurança nas unidades de ensino público e particular no município. Iniciativa parlamentar. Suposta infringência ao disposto nos artigos 5º; e 47, II, XIV, 144 e 297 da Constituição Estadual, incidentes por simetria (art. 144), mais os ditames do art. 22, I, da CF e 113 da ADCT. Não agride a separação de poderes em qualquer de suas perspectivas norma de iniciativa parlamentar que institua política pública de segurança escolar em prol de crianças e adolescentes – que é prioridade absoluta – com preceitos abstratos e genéricos e definição de seus elementos essenciais, desde que não atinja o núcleo da reserva da Administração ou da reserva de iniciativa legislativa, de acordo com o Tema 917 de repercussão geral. A lei cria despesas que já deviam estar contempladas nas leis orçamentárias, a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição e em outras normas de caráter geral (Estatuto da Criança e do Adolescente). Ausência de ofensa ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Federal. Ação improcedente, revogada a liminar.”(cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2199611-94.2023.8.26.0000; Relator (a): Roberto Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/12/2023; Data de Registro: 14/12/2023) (grifamos).

O certo é que a implementação de uma política pública é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as

seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de “vício” de constitucionalidade formal (iniciativa):

– Evitar a criação e/ou reestruturação e fixação de novas e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal.

– Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.) à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir 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” (cf. in ADIn. nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

Enfim, como a Administração Consulente já deve ter percebido, dada sua generalidade, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em análise, que sejam capazes de impedir sua regular tramitação e, se for o caso, aprovação pelo Plenário Cameral.

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensinava:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 10 de julho de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico