



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

PROJETO DE LEI Nº 1406/2023

Ementa: INSTITUI PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO ÀS AMEAÇAS E VIOLÊNCIAS PRATICADAS CONTRA A COMUNIDADE ESCOLAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR: Vereador Marcos Henriques

RELATOR: Vereador Bruno Farias

PARECER

I – RELATÓRIO

A Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Legislação Participativa, recebe, para exame e emissão de parecer, o Projeto de Lei Ordinária nº 1406/2023, de autoria do Vereador Marcos Henriques, que *“INSTITUI PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO ÀS AMEAÇAS E VIOLÊNCIAS PRATICADAS CONTRA A COMUNIDADE ESCOLAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.

Assim, compete a esta Comissão, nos termos do inciso I, do art. 42 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, manifestar-se obrigatoriamente sobre o aspecto constitucional, jurídico, legal, regimental e de técnica legislativa de projetos, anteprojeto e vetos do Prefeito, emendas ou substitutivos sujeitos a apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

É o breve relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto de lei dispõe sobre a instituição do *“INSTITUI PROTOCOLO DE ENFRENTAMENTO ÀS AMEAÇAS E VIOLÊNCIAS PRATICADAS CONTRA A COMUNIDADE ESCOLAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.

Preliminarmente observamos que há uma certidão, em anexo no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, assinado pelo Coordenador de Tramitação e Revisão da CMJP com o seguinte conteúdo:

Certifico que os servidores da Secretaria Legislativa avaliaram o Projeto de Lei Ordinária 1406/2023, de autoria do Vereador Marcos Henriques, que *“Institui protocolo de enfrentamento às ameaças e violências praticadas contra a comunidade escolar no âmbito do município de João Pessoa e dá outras providências” e*



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

identificaram semelhanças com o Projeto de Lei Ordinária 1395/2023, de autoria do Vereador Tarcísio Jardim, que "Institui o programa municipal de vigilância e monitoramento da rede de ensino de João Pessoa e dá outras providências". **Lembrando que, sobre o mesmo tema, foi desarquivado e está tramitando o Projeto de Lei Ordinária 1395/2019, de autoria da Vereadora Eliza Virginia**, que "Dispõe sobre a criação das 10 (dez) medidas de segurança nas escolas e creches de João Pessoa Após a devolução do PLO 1406/2023, com a justificativa de possível duplicidade, o Gabinete do Vereador Marcos Henriques optou por seguir com a tramitação, para avaliação do projeto nas Comissões devidas, decisão a qual nos submetemos".

Ou seja, segundo o setor de Coordenação de Tramitação e Revisão da CMJP há dois projetos com conteúdos semelhantes dos quais inclusive fui relator.

Não obstante a nobreza e a relevância do Projeto de Lei n.º 1406/2023, há de se destacar que a propositura padece de vício de natureza jurídica, uma vez que, ao tratar e impor obrigações administrativas, invade uma competência exclusiva do Poder Executivo.

A matéria incide em vício de ilegalidade, pois adentra na competência privativa do prefeito, especificamente em relação ao orçamento e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administrados pelo Executivo Municipal.

O que se apreende da leitura da matéria em pauta é que, em seus artigos, estão condidas ações que caracterizam ingerência na esfera de atribuições do Poder Executivo, violando assim o princípio da Separação dos Poderes. Ou seja, a proposição, embora louvável, carece de substância constitucional por afrontar o artigo 2º da nossa Carta Magna, que estabelece, como cláusula pétrea, o princípio da Independência e Separação dos Poderes. Senão veja:

"Art. 1º– A prefeitura municipal de João Pessoa, estado da Paraíba, criará, em conjunto com outros organismos responsáveis pelas políticas de segurança pública, planejamento escolar e de proteção aos direitos humanos, um protocolo visando o enfrentamento às ameaças e violências praticadas contra estudantes, docentes e funcionários das unidades escolares.

§ 1º – Extraordinariamente, o primeiro protocolo de enfrentamento às ameaças e violências praticadas contra a comunidade escolar será elaborado e apresentado em até dois meses após a aprovação da presente lei;



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

§ 2º – O protocolo será renovado anualmente e deverá ser apresentado no início das atividades escolares de cada ano;

§ 3º – A revisão anual do protocolo deverá contar com a participação popular, mediante realização de **audiências públicas**, e também será submetido a apreciação dos conselhos municipais de Educação (CME) e da Criança e do Adolescente (CMDCA)”.

(...)

Art. 3º – O protocolo de enfrentamento às ameaças e violências praticadas contra a comunidade escolar **será implantado nas escolas públicas municipais.**

Vê-se, pois, que existe evidente invasão da competência reservada ao Poder Executivo Municipal, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Como é cediço, o procedimento previsto para a tramitação dos projetos de lei está devidamente regulado nos textos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.

A adequação do procedimento de criação das leis às regras em comento é condição insuperável à perfeita validade das leis a serem editadas, da mesma forma e no mesmo grau que o descompasso material entre o conteúdo dos diplomas legais e as normas inscritas na Constituição.

No contexto acima delineado, a desconformidade do processo legislativo às regras da Carta Maior gera a inconstitucionalidade formal, vício que fulmina a lei, que nascerá, de forma irremediável, inválida.

Dentre as fases do processo legislativo, destaca-se a iniciativa para propositura do projeto de lei, que pode ser, em regra, concorrente, quando qualquer dos legitimados pela Constituição pode propor o projeto de lei, ou privativa, quando somente determinados agente ou órgão público poderá submeter à discussão legislativa alguma questão específica, peculiar às suas atribuições e organização.

Assim, entendeu o poder constituinte, primeiramente, ser relevante a fixação de determinados legitimados para movimentar o Poder Legislativo, encaminhando-lhes projetos de lei. Em segundo lugar, entendeu ser imprescindível estipular algumas matérias objeto de



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

propositura privativa de algumas pessoas, por dizerem respeito a aspectos intrínsecos às atividades de certos órgãos ou Poderes.

Portanto, há de ser destacado que, relativamente à iniciativa de leis que tratam de matérias vinculadas à organização administrativa e aos serviços prestados pela Municipalidade, é ela reservada ao Prefeito Municipal, como faz regra o art. 61, § 1º, inc. II, alínea “b”, da Constituição Federal, aplicável, no âmbito municipal em atendimento ao princípio da simetria, e cujo texto assim dispõe:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: ...

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;”

Esta cautela do legislador constituinte está embasada não apenas no princípio da independência entre os Poderes dos entes federados, mas, igualmente, no princípio da harmonia, que deve reger o inter-relacionamento entre esses mesmos Poderes.

Princípios estratificados pela Carta Magna, de observância irrelegável, e que confere matriz ao próprio conceito da Federação brasileira .



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

Hely Lopes Meirelles, em lição sucinta, mas eminentemente didática, sustenta que:

“O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59), possui contornos uniformes para todas as entidades estatais - União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (arts. 61 a 69) - cabendo às Constituições dos Estados e às Leis orgânicas dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal. 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. Nesses projetos o prefeito poderá solicitar urgência, para aprovação no prazo estabelecido na lei orgânica do Município, como poderá retirá-los da Câmara antes de sua aprovação final, ou encaminhar modificações das disposições do projeto original, restabelecendo, neste caso, o prazo inicial. Se o projeto já estiver aprovado só lhe restará vetá-lo e enviar outro à consideração da Câmara. Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça.”



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

Posicionamento doutrinário esse que vem sendo confortado pelo Judiciário, reiteradamente, através de remansosa jurisprudência, como se pode aquilatar pelos seguintes paradigmas, dentre tantos outros exemplares:

“ANÁLISE DO MÉRITO - AGRAVO INTERNO REJEITADO - PERTINÊNCIA DA VIA ELEITA - LEGITIMIDADE DA PARTE AUTORA PARA INTERPOSIÇÃO DA AÇÃO - LEI MUNICIPAL Nº 60/2003, DE SANTA RITA DE CÁSSIA, QUE REGULA O SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO - PROJETO DE LEI PROPOSTO POR VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - Competência privativa do chefe do executivo para apresentar projeto de Lei que verse sobre serviços públicos. Previsão nos artigos 61, § 1º, I, "b", da Constituição Federal, e 77, VII, da constituição federal, e 77, VII, da constituição estadual. Declaração de inconstitucionalidade por vício formal da norma indigitada em face do artigo 77, VII, da carta baiana. (TJBA - ADI 7.385-2/2004 - (15282) - Rel. Des. Rubem Dário Pelegrino Cunha - DJU 24.03.2006)

É no contexto acima ventilado que o art. 21, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba fixa que:

“Art. 21. A lei orgânica do município regulará o processo legislativo municipal, em obediência às regras do processo legislativo estadual.

§ 1º A iniciativa dos projetos de lei cabe aos cidadãos, a qualquer Vereador ou comissão da Câmara Municipal e ao Prefeito, sendo privativa deste a do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais, da criação de cargos, funções ou empregos públicos nas administrações direta, indireta e autárquica ou do aumento de sua remuneração, da organização administrativa, do regime jurídico do servidor, do provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, da criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública, do plano diretor e da delimitação da zona urbana.”



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

Ato contínuo, a nossa Lei Orgânica definiu no seu art. 30 quais são as leis que são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Vejamos as disposições do referido artigo:

“Artigo 30 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos ou funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do município.”

Percebe-se, a partir de um simples trabalho hermenêutico conferido ao dispositivo acima transcrito, que todas as proposições de leis que venham a versar sobre a prestação dos serviços públicos desenvolvidos pelas entidades administrativas do Poder Executivo Municipal ou por particulares que tenham recebido do Poder Público concessão, permissão ou autorização para a execução dos referidos serviços, terão que ser iniciada pelo Prefeito, sob pena, em caso de inobservância da regra acima, de macular a lei a ser editada pelo vício da inconstitucionalidade formal.

Cumprе elucidar ainda que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que visa, entre outros objetivos, a ação planejada e transparente da administração pública e a prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, o momento exige reflexão sobre o papel da peça orçamentária como instrumento de planejamento das ações do governo, não se criando despesas que não serão pagas devido à falta de receita própria.

Dessa forma, a proposição em questão não foi instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, assim como, não foram indicadas as dotações orçamentárias eventualmente existentes no orçamento vigente aptas a fazer frente às novas despesas.

A propósito da matéria, destaca-se a jurisprudência:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.640/2014 – MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ – INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CADASTRO MUNICIPAL DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA – INVASÃO DA COMPETÊNCIA



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO – VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM A INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º; 24, § 2º; 25; 47, XIX, 'A'; 144; 174, I, II E III; E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DE SÃO PAULO – PRECEDENTE – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP – ADI: 20136566820158260000 SP 2013656-68.2015.8.26.0000, Relator: João Negrini Filho, Data de Julgamento: 26/08/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/08/2015).

Ainda sem entrar no mérito do projeto de lei, este deveria ter sua tramitação iniciada no Poder Legislativo a partir do encaminhamento de propositura formulada pelo Chefe do Poder Executivo, o que não ocorreu.

Ademais, estar-se-ia impondo obrigações à Administração Pública Municipal. É próprio da lei fazê-lo. A questão que é importante destacar é que, nestes casos, o processo legislativo deve ser, nos termos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal já transcritos, iniciado pelo Chefe do Poder Executivo do Município, circunstância não verificada.

Destarte, como não é dado a nenhum representante da Câmara desencadear o processo legislativo das leis que disponham sobre as atividades típicas do Executivo Municipal, cabe à Edilidade exercer, com plenitude, a função de assessoramento do Prefeito, por meio de indicações, na forma regimental.

Nesse sentido, aliás, socorremo-nos das palavras do Mestre Hely Lopes Meirelles, in verbis:

"De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

(...) A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário.

A indicação é uma mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento”.

Em suma, verifica-se a inconstitucionalidade do projeto de lei.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 1406/2023.

É o Parecer. (SMJ)

Sala das Comissões, 17 de maio de 2023.


Bruno Farias
Vereador

Relator



ESTADO DA PARAÍBA
CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA
Casa Napoleão Laureano

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA**

**PARECER DA COMISSÃO
PROJETO DE LEI Ordinária nº 1406/2023**

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA opinou pelo parecer **CONTRÁRIO** à aprovação do PROJETO DE LEI Ordinária nº 1406/2023, em conformidade com o VOTO do relator.

Sala das Comissões, 17 de maio de 2023.

Thiago Lucena
Presidente

Tarcísio Jardim Vice-presidente	Bruno Farias Membro
Durval Ferreira Membro	Bosquinho Membro
Bispo José Luiz Membro	Odon Bezerra Membro