



Parecer jurídico número 101/2023

Ementa: Projeto de Lei – “Políticas Públicas para implantação de protocolos de *Segurança nas Escolas*”– i) **Processo Legislativo** : Competência Comum – Educação Pública – Competência Legislativa Concorrente - Vício de Iniciativa - Ausência - Entendimento do STF no **Tema 917 da Repercussão Geral** – **Legitimidade Política** do Parlamento - Política Pública – Rito das Leis Ordinárias **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação do Princípio da Proporcionalidade – **Vedação a Proteção Deficiente** - **Doutrina** – *Procedimentalismo Deliberativo* - *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais – Projeto que diminui o risco de pessoas armadas ingressarem nas escolas – Matéria afeta aos Direitos Humanos e Fundamentais – **3) CONCLUSÕES:** Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 26 -L/23, de lavra dos ímplitos e digníssimos vereadores **Diego Gouveia da Costa, Cláudia Rita Duarte Pedroso, Júlio Antônio Mariano, Rafael Tanzi de Araújo, Guilherme Araújo Nunes, Clóvis Antônio Ocuma, William da Silva Albuquerque, Israel Francisco de Oliveira e Paulo Rogério Noggerini Júnior** e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica criada a política pública destinada a ampliar os protocolos de segurança no ambiente escolar das instituições de ensino públicas e privadas no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Art. 2º Os protocolos de segurança visam sistematizar informações e orientações práticas aos gestores para contribuir com a prevenção da violência nas escolas.

Parágrafo único. Em especial, o Poder Público adotará as seguintes ações de prevenção e combate à violência:

I – aumentar o patrulhamento ostensivo da polícia militar e guarda civil municipal nas áreas escolares;

II – implantar totens de segurança nas principais escolas do município;

III - aumentar o efetivo da polícia militar por meio de atividade delegada;

IV – criar o programa municipal de controle ao *bullying*, racismo e homofobia, com participação do Poder Público e das forças de segurança pública;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- V – implantar a justiça restaurativa nas escolas;
- VI – incentivar gestores a melhorar o clima escolar, como forma de prevenção de violência;
- VII – criar cartilha com medidas e ações do protocolo municipal de prevenção e combate à violência nas escolas;
- VIII – restringir o acesso ao ambiente escolar;
- IX – disponibilizar atendimento de psicólogos dentro das escolas;
- X – disponibilizar número de telefone de acesso exclusivo às escolas;
- XI – adotar ações de incentivo à denúncia;
- XII – implantar o botão do pânico nas escolas, com celular;
- XIII – realizar treinamento de professores, inspetores e profissionais da educação;
- XIV – proibir a utilização de celular nas salas de aula.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor após decorridos 30 (trinta) dias da data de sua publicação oficial.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

II. DOS FUNDAMENTOS PROPEDEÚTICOS

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem do papel do Parlamento - e de sua atuação - no seio da complexa estrutura inerente a Teoria da Separação dos Poderes.

Dentro da mesma análise, responder acerca tanto da constitucionalidade ou não do projeto de lei aqui estudado quanto de sua convencionalidade e ainda de sua legalidade engloba, ainda, o estudo do conceito da Autonomia conferida a cada um dos Poderes da República.

E de modo muito resumido tem-se que sua Autonomia consiste num conjunto de posições jurídicas ativas, apto a qualificar a liberdade de cada um desses centros de poder, que **instrumentaliza a realização** dos **desígnios institucionais** de cada uma das instâncias políticas.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A autonomia é precisamente entendida como um verdadeiro poder de escolha e - de decidir livremente - dentro de um espaço que tenha sido razoavelmente demarcado, consideradas as possibilidades juridicamente previstas para tanto.

Obviamente, competiu a Constituição da República desenhar as linhas mestras e centrais da atuação de cada Poder e, igualmente, a principiologia que legitima tanto aquilo que deve ser feito quanto os limites da atuação de cada um.

Acrescente-se que a concretização dessa intrincada relação entre o Executivo e o Legislativo não se dá por meios belicosos mas pela via dos **diálogos institucionais**¹ entre ambos, já que a todo tempo formam-se rodadas de deliberação entre um e outro poder onde não há hierarquia, vencedores, vencidos e tampouco a palavra final sobre determinada questão.

Assim, os diálogos entre Executivo e Legislativo são parametrizados em 1º(primeiro) lugar pelos **objetivos constitucionais**, entendidos como um verdadeiro estado ideal de coisas a ser alcançado pela atuação de todos os poderes da República, valendo lembrar que a enumeração dessas missões constitucionais é feita de modo exemplificativo no art.3 da CF.

Igualmente, os diálogos institucionais entre Executivo e Legislativo também se orientam pelos **Princípios Constitucionais**, que funcionam como **núcleo básico** de significação que legitima todas as disposições constitucionais e legislativas por nós conhecidas.

E em homenagem a relevância social e humana do projeto aqui analisado devo dizer que ele ainda é afeto aos direitos fundamentais da pessoa humana.

A dignidade, em uma leitura muito breve, é entendida como a constatação de que a pessoa humana é **fim em si mesma**, dotada de valor e proteção tão somente por sua condição de ser humano.

Essa 1ª(primeira) percepção da dignidade assenta-se, então, na **regra do reconhecimento** de que todos os seres humanos são merecedores de igual respeito e proteção, sem distinções de qualquer natureza.

Na leitura dessa primeira linha de entendimento da dignidade tem-se que cada um só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

¹ A doutrina dos diálogos institucionais possui como referência bibliográfica no Brasil as seguintes obras:

. **MENDES**, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011;

. **BRANDÃO**, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012, p. 89/117.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Logo, cada um é sujeito de direito na mesma medida em que reconhece o outro como sujeito de direito porque nessa leitura a dignidade repousa na exigência de respeito à dignidade do outro como condição da dignidade própria.

Essa percepção da dignidade se extrai da obra de **Hannah Arendt**².

Pondero que os direitos fundamentais também podem ser entendidos como todas as posições jurídicas que, por seu **conteúdo e significado**, constituem verdadeiro espelhamento e assim, corolário e derivação da cláusula de tutela da dignidade humana, ainda que não tenham assento na constituição formal.

Deve-se, ainda, lembrar que os direitos fundamentais possuem uma feição subjetiva porque que atribuem posições jurídicas de vantagem a seus titulares, possibilitando ao indivíduo (sujeito) obter a satisfação de seus interesses juridicamente protegidos.

Nessa caminhada, e sendo a segurança do cidadão e do servidor públicos um direito fundamental atribuído a qualquer cidadão, deve-se lembrar que sua satisfação cria deveres para o Estado.

Isso porque quando se analisa um direito fundamental, deve-se pensar quem será obrigado, ou seja, **a quem ele é oponível** já que qualquer direito fundamental pode dizer respeito tanto a direitos de **proteção** quanto a exigência de **prestação** por parte do **indivíduo** em face do **poder público** (perspectiva **subjetiva**).

Acrescento, ainda, que a Dimensão Objetiva dos Direitos Fundamentais também é conceituada por Guilherme Peña de Moraes³ como a provisão legal de direitos prestacionais em benefícios dos cidadãos dependem da atividade mediadora dos poderes públicos.

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais impõe ao Estado o **dever de tutela, observância e proteção** já que a leitura desses direitos sob esse prisma traduz a obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição da República.

Abordar-se-á, ainda, como fundamento propedêutico o **Princípio da Proporcionalidade**.

Mas de antemão deve-se dizer que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do estado de direito.

Como se sabe tal Princípio tem Origem no direito Romano/Germânico e consagra, dentre outras coisas, a cláusula do Devido Processo Legal em seu viés Substantivo.

² **ARENDR**, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Forense universitária: Rio de Janeiro, 2010.

³ Essa construção vem explicitada na seguinte obra: **MORAES**, Guilherme Braga Peña de. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E muito a grosso modo pode-se dizer que a Proporcionalidade consagra uma regra geral de ponderação que deve ser observada na atuação do Poder Público já que a atuação estatal deve ser equilibrada, ponderada, refletida, madura SEM descuidar dos objetivos constitucionais que legitimam sua razão de ser e que pode ser resumida na proteção e na promoção dos direitos fundamentais do cidadão.

Nessa confluência, a Proporcionalidade reflete esse paradigma e o verdadeiro equilíbrio entre a necessidade de intervenção do Poder Público nos direitos fundamentais do cidadão no limite mínimo necessário a satisfação das necessidades constitucionais que justificam e fundamentam essa ingerência sobre a esfera jurídica alheia.

Enxerga-se, pois que a Proporcionalidade tem dupla face, notadamente, de proteção positiva e de proteção contra as omissões estatais já que ao mesmo tempo em que ela veicula uma proibição de excesso ou de atuação estatal demasiadamente invasiva sem qualquer fundamento idôneo para tanto por outro lado ela também configura uma verdadeira proibição de proteção deficiente justamente porque a atuação do poder público não pode ser tímida ou inferior as necessidades públicas que precisam ser solvidas por intermédio dessa atuação estatal.

Observe-se então que a Proporcionalidade constitui verdadeiro filtro, e assim, nítido critério aferição da constitucionalidade das intervenções estatais nos direitos fundamentais sendo esses mesmos direitos os limites dessas intervenções.

No 2º(segundo) caso a Proporcionalidade toma os direitos fundamentais como típicos imperativo de tutela porque o dever do Poder Público agir deve se dar com a mesma intensidade e no mesmo grau que o direito que se pretende prestigiar por meio da atuação estatal;

Assim, o ato normativo não será adequado caso não proteja de maneira ótima o direito fundamental discutido.

Cuida-se, então, de se aferir a compatibilidade da lei e dos atos estatais aos fins constitucionalmente previstos.

Apenas em arremate a esse ponto, deve-se dizer que a Proporcionalidade conta com 03 (três) subprincípios, notadamente, a Adequação, Necessidade e Proporcionalidade em sentido estrito.

Por esse prisma, a Adequação exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos.

Já pelo subprincípio da necessidade faz-se uma análise RELATIVA, já que observa QUAIS as formas MENOS lesivas de atingir o resultado valorando-se, dentre vários meios apropriados para a obtenção da finalidade objetivada, aquele que seja o mais eficaz e menos gravoso ao direito restringido.



Por último, a Vedação da Proteção Deficiente consiste em saber se aquilo que se está ganhando compensa aquilo que se está perdendo com a atuação estatal.

A rigor, tal Subprincípio dialoga com a Proibição da Proteção Deficiente já que para cumprir o dever de proteção, as medidas empregadas devem ser suficientes de caráter normativo e material para atender à contraposição de bens jurídicos em jogo.

Lembre-se que entre tais Princípios são **equiprimordiais** e **cooriginais à Carta Constitucional** e a verdadeira origem comum, mútua, simbiótica, de retroalimentação e complementação que há entre debate público, democracia e informação no âmbito do procedimentalismo discursivo é primorosamente exposta na obra do brilhante *Jürgen Habermas*⁴ em sua **Teoria da Ação Comunicativa**.

Analisadas, então, todas as premissas dogmáticas e convencionais necessárias ao estudo do projeto de lei, passa-se ao estudo do processo legislativo que antecede a abordagem de seu conteúdo.

III. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

Apenas para que não pare dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de *Valério Mazzuoli*⁵, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**⁶ - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

E em nível inferior as normas supraleais encontram-se as Leis em sentido estrito (cuja tramitação se dá entre Executivo e Legislativo segundo o procedimento para elas previsto) que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

⁴ A Teoria da Ação Comunicativa vem bem exposta e desenvolvida na seguinte obra: **Habermas**, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.

⁵ A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁶ A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Lembre-se que a obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional derivado do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política já que em dadas circunstâncias há a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise **NÃO** encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende **3(três) espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02 (duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO trará como consequência a necessária prática de atos que geram despesa pública, porque se trata de **política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo**.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a **iniciativa**, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigne-se, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira, exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formulada, deve-se rememorar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a seu titular** a decisão de propor **direito novo** em matéria confiada a sua **especial atenção**, ou a seu interesse preponderante.

E se as regras de reserva de iniciativa importam em uma projeção específica da Separação de Poderes onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar, pode-se inferir que por identidade de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

fundamentos a iniciativa das normas jurídicas que MODIFIQUEM as leis de iniciativa reservada também cabem privativamente ao Chefe desse Poder.

Dito isso, avanço para expor que longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração⁷ garantida pela CF ao Executivo, a escolha sobre a implantação de política pública de proteção a ***pessoa humana do servidor e dos alunos***, apenas amplia os espaços de proteção a dessas pessoas no âmbito da municipalidade, configurando-se como mero ***modo de cumprir as disposições*** constitucionais.

Entrementes, o que se observa no presente projeto é que a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses ***não exclusivos*** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a população ***humana***.

É que essa parcela do conteúdo da minuta aqui aferida em nada modifica posições jurídicas próprias (ou típicas) desse poder porque o Executivo não detém a primazia às ***políticas públicas protetivas*** que densifiquem (e assim aumentem) o âmbito da dignidade da população ***humana***.

Por fim, não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a Separação de Poderes, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas de COMO irão ser tutelados os direitos fundamentais.

Isso se diz, ainda, porque os representantes do povo TANTO no Executivo QUANTO no Legislativo conhecem, de modo aprofundado, a realidade social e LOCAL e tem, assim, o

⁷ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

múnus de melhor debater e criar as regras jurídicas que deverão equacionar as demandas sociais tais como a aqui observada.

Em arremate cita-se o elucidativo precedente do STF no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, *verbis*:

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 – Plenário – ARE 878911 – Relator Ministro Gilmar Mendes – Julgado em 29/09/2016).

Outrossim, não é qualquer projeto de lei que importe em criação de despesas que é privativo do Poder Executivo, apenas os que tratam da estrutura ou atribuição de órgãos do poder executivo ou do regime jurídico dos servidores públicos.

A rigor, então, mais do que reconhecer direitos que emanam da própria Constituição, a propositura lhes dá concretude.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Por fim, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" e de "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (art. 23, incisos V e VI, da CRFB).

E, ao cuidar da competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o constituinte originário também elencou dentre elas a "educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação" (art. 24, inciso IX, da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal.

Segundo, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.



IV. DO PROJETO DE LEI

Com efeito, o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção às **peças humanas** dos alunos, professores e das famílias já historicamente vitimizadas pela NÃO proteção estatal decorrente da falta de segurança nas escolas públicas.

Em resumo, pode-se dizer de forma tranquila, lúcida e desapaixonada, que a proposta em questão cria **política pública específica** para aqueles seres humanos que possuam vínculos profissionais, educacionais e de mera convivência com as escolas públicas.

Entendido, então, o escopo do projeto deve-se dizer, seguindo as lições de *Oliver Wendel Holmes Júnior*⁸, que no debate sobre a formação de políticas públicas, as ideias e pensamentos **devem circular livremente** no espaço público para que sejam continuamente aprimorados e confrontados em direção à verdade porque a crítica revela-se essencial ao aperfeiçoamento das instituições públicas.

E em assim fazendo, permitir-se-á o confronto entre as mais distintas ideias e visões sobre o modo como deve se dar a proteção à população **humana** que se relacione com as escolas públicas pelas mais distintas formas.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica 02 (dois) fundamentos do sistema democrático, notadamente, a **Dignidade da Pessoa Humana** e a Proporcionalidade em seu viés da **vedação a proteção deficiente**.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de proteger tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas as pessoas humanas que se vinculem, convivam, habitem e transitem pelas escolas públicas.

Importante mencionar que a minuta aqui proposta pauta-se na principiologia extraída de diversas normas pátrias de proteção a **proteção** à população **humana**.

A rigor, o projeto densifica o acesso á educação que numa sociedade desigual, discriminatória e excludente como a brasileira constitui-se, em último grau, como mecanismo de acesso a justiça em sua acepção material, e assim, a proteção e promoção de novas oportunidades sociais a todos aqueles que dependam da atuação estatal para se inserirem tanto no mercado econômico quanto no seio do corpo social.

⁸ O douto juiz da Suprema Corte dos EUA **Oliver Holmes Junior**, no julgamento do célebre caso *Abrams v. United States*, defendeu que o melhor mecanismo de avaliação sobre a força de uma ideia é a sua aceitação através do livre **debate público**.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Isso porque a insegurança crescente que tem se notado a partir de recentes ataques as escolas faz com que deva-se repensar o modo de proteger os alunos, professores e demais pessoas que convivam diariamente nesses ambientes.

O propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção **institucional** aqueles que convivam ou mesmo que habitem as escolas direciona-se a satisfação de uma legítima pretensão haurida diretamente da própria Constituição da República, notadamente, garantir que os alunos, professores, pais, servidores e todos mais que frequentem as escolas possam ir, permanecer e voltar desses ambientes sem o risco ou incerteza de que tais pessoas possam ser submetidas a riscos de ataques por força da falta de mecanismos estatais de fiscalizar quem entra e sai desses ambientes.

Dessa feita, o que se visualiza é que a minuta em estudo aprofunda a proteção a essas pessoas humanas e, igualmente, a educação enquanto vetor da atuação estatal.

Deve-se fazer constar que a norma aqui construída direciona-se a toda população que, naturalmente, será beneficiada por uma maior proteção pública e estatal nas escolas, tratando-se em verdade de relevante **avanço legislativo**.

Gize-se, por último, que o projeto densifica o Princípio da Proporcionalidade sob a ótica da Vedação a Proteção Deficiente justamente porque a medida estudada é adequada ao fim almejado sendo, igualmente, equilibrada quando se constata que inexistente outro meio menos invasivo de impedir que pessoas armadas ingressem nas escolas senão por intermédio da Guarda Municipal ou de sociedades empresárias de segurança privada.

Nessa mesma linha de raciocínio, os bens jurídicos a serem protegidos (Vida, Integridade Biopsíquica) pela proposta legislativa não podem ficar a mercê de uma atuação estatal que não seja capaz de frear aqueles que direcionem seus comportamentos a realizar ataques nas escolas.

Logo, a medida em análise garante uma **proteção estatal efetiva** a esses bens jurídicos porque a implantação de protocolos de segurança nas escolas e a contratação de empresas de segurança constituem-se como mecanismos hábeis a evitar o ingresso de armas (de fogo ou brancas) nas escolas.

Consigne-se que a medida justifica o uso moderado da força estatal no único e exclusivo propósito de obstar a colocação em risco da vida e da integridade das pessoas humanas acima citadas.

Portanto, a medida em estudo gera mais benefícios para a população do que ônus e se ampara nas franquias constitucionais que criam deveres de proteção para o Estado em favor do cidadão.

Observa-se, então, que a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.



Não se duvida, então, que em verdade a minuta aqui escrutinada é apenas PARCELA do cumprimento de um enorme dever constitucional de criar condições dignas, decentes, idôneas e sérias para que melhor se integre a segurança a todas escolas municipais de São Roque.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração⁹ garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a população humana dotada de deficiência no âmbito da municipalidade.

É que inexistente **reserva de iniciativa** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a dignidade humana e o Princípio da Proporcionalidade, já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Portanto, observadas tais balizas, não se enxerga qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 02 (dois) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, tomada tanto em sua acepção Kantiana de que o **valor do ser humano é insito a própria** condição humana quanto pela regra do reconhecimento, quando se enxerga que cada um só é entendido

⁹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

como sujeito de direito, e assim só detém as posições jurídicas ativas que aceita para os outros.

Nessa leitura da dignidade, densificada pelo projeto analisado, exige-se o respeito à **dignidade do outro** como condição da dignidade própria.

Destaco que a proposta agora estudada amolda-se ainda a densificação do Princípio da Proporcionalidade em sua vertente **vedação a proteção deficiente**, garantindo que diminua a insegurança ocasionada pelos crescentes riscos de ataques as escolas.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para as *Comissões de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Educação**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 11/05/2023.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

Referências bibliográficas:

.**ARENDRT**, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Forense universitária: Rio de Janeiro, 2010.

. **ARISTÓTELES**, *Ética à Nicômacos*. Brasília: Editora UnB, 2011.

.**BARROSO**, Luís Roberto. *A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 5, número especial, p.23-50, 2015.

.**BINENBOJM**, ; **CYRINO, A. R.** . *Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

.**BOBBIO**, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b.

.**BONAVIDES, Paulo**. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

. **BRANDÃO**, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- .Habermas, Jürgen.** *Facticidad y validez.* Madrid: Trotta, 1998.
- .HOBSBAWM, Eric J.A** Era das Revoluções 1789-1848.10ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- .LASSALE, Ferdinand.** *Qué es una constitución?* Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.
- .LOCKE, John.** *Segundo Tratado sobre o Governo Civil.* Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.
- .MAZZUOLI, Valério de Oliveira.** *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.* 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- .MENDES, Conrado Hubner.** Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011.
- .MONTESQUIEU, C.S.** O Espírito das Leis. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- .MORAES, Guilherme Braga Peña de.** *Direito constitucional: teoria da constituição.* Editora Lumen Juris, 2003.
- .SARLET, Ingo Wolfgang.** *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 2001.
- .KANT, Immanuel.** *Crítica da Razão pura.* Tradução de Valério Rohden. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.