



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 085/2021

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 155/2021

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº
101/2021, DE AUTORIA DA
VEREADORA ELIENE SOARES DE
SOUSA, QUE INSTITUI A POLÍTICA
DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA
CONTRA EDUCADORES DO
MAGISTÉRIO PÚBLICO DO
MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 066/2021-PGL/CMP o Projeto de Lei Ordinária nº 101/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que Institui a Política de Prevenção à Violência contra Educadores do Magistério Público do Município de Parauapebas e dá outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. A Autora justifica a proposição dizendo que “o presente Projeto de Lei busca delinear uma política de prevenção à violência contra educadores do Magistério Público do Município de Parauapebas com vistas a protegê-los em decorrência do exercício de suas funções”.

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

5. Cabe a esta especializada opinar sobre a legalidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa, sobre todas as proposições entregues à sua apreciação.

6. Tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica, nos arts. 191, § 1º e 28, § 1º, respectivamente, determinam que à Procuradoria Geral Legislativa é cometido o ofício de controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo.

7. Sob o ponto de vista da legalidade e constitucionalidade há a necessária observância dos aspectos formal e material, entendendo aquele como sendo o respeito à forma de produção da lei, englobando, inclusive, a técnica legislativa e, este como sendo a obediência de seu conteúdo à Lei e à Constituição.

2.1 – Da Competência Municipal

8. A proposição, como já descrito anteriormente, dispõe sobre a Política de Prevenção à Violência contra Educadores do Magistério Público do Município de Parauapebas e, em face da temática, dúvida não há de que a esta se encontra albergada pela competência legislativa municipal, consubstanciada no art. 30, inciso I da Constituição Federal e art. 8º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, ambos os dispositivos reafirmando que é de competência do município legislar sobre matérias de interesse local.

2.2 - Da competência de iniciativa formal

9. Nos termos do art. 48 da Lei Orgânica Municipal, a disciplina da iniciativa das leis complementares e ordinárias, salvo nos casos de competência privativa, cabe a qualquer Vereador(a), ao(à) Prefeito(a) ou ao eleitorado, que a exercerá subscrevendo-se por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.

2.3 – Do mérito do Projeto de Lei

13. O Projeto de Lei nº 073/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa Silva, resume-se em cinco artigos, *in verbis*:

Art. 1º. Fica instituída a política de prevenção à violência contra os educadores do Magistério Público do Município de Parauapebas

Art. 2º. A política de prevenção à violência contra educadores do Magistério Público do Município de Parauapebas tem como objetivos:

I — estimular a reflexão acerca da violência física e ou moral cometida contra educadores no exercício de suas atividades educacionais nas escolas e na comunidade; e

II — implementar medidas preventivas, cautelares e punitivas para situações em que educadores, em decorrência do exercício de suas funções, estejam sob risco de violência que possa comprometer sua integridade física e ou moral. Parágrafo único. Para efeitos deste instrumento legal, consideram-se educadores os profissionais que atuam como

professores, coordenadores pedagógicos, diretores e vice-diretores, os quais desempenham suas atividades no ambiente escolar.

Art. 3º. As atividades voltadas à reflexão e combate à violência contra os educadores serão organizadas conjuntamente pela Secretaria Municipal de Educação (Semed) e Secretaria Municipal de Segurança Institucional (Semi), por entidade representativa dos profissionais da educação, entidade representativa de estudantes e deverão ser direcionadas a educadores, alunos, famílias e à comunidade em geral.

Art. 4º. As medidas preventivas, cautelares e punitivas serão aplicadas pelo Poder Público em suas diferentes esferas de atuação e consistirão em:

I — implantação de campanhas educativas que tenham por objetivo a prevenção e combate à violência física e ou moral e o constrangimento contra educadores;

II — afastamento temporário ou definitivo de sua unidade de ensino do aluno infrator, dependendo da gravidade do delito cometido;

III — transferência do aluno infrator para outra escola, caso as atividades educacionais concluam pela impossibilidade de sua permanência na unidade de ensino; e

IV — licença temporária do educador que esteja em situação de risco de suas atividades profissionais enquanto perdurar a ameaça, sem perda dos seus vencimentos.

Art. 5º. Ficará a critério do Poder Executivo instituir o serviço de atendimento telefônico destinado a receber denúncias de agressões contra educadores que sofreram ou presenciaram algum tipo de agressão, violência ou ameaça física ou verbal, nas escolas públicas.

Parágrafo único. A denúncia será encaminhada ao órgão competente para a devida apuração.

14. Não obstante entender que a competência seja comum para fazer disparar o processo legislativo quanto a matéria veiculada nestes autos, alguns dispositivos padecem de inconstitucionalidade e ilegalidade, como será demonstrado.

15. O art. 3º do PL quando encarrega às Secretarias Municipais de Educação e Segurança Institucional, da organização das atividades voltadas à reflexão e combate à violência contra os educadores, impõem a elas atribuições que não é da alçada do Legislativo, termina por invadir competência privativa do Chefe do Executivo, descrita especificamente no art. 53, inciso VII da Lei Orgânica Municipal, conforme se vê abaixo e, dessa forma atrai para si a pecha da inconstitucionalidade material:

Lei Orgânica Municipal

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. (grifei)

16. Do mesmo modo se afigura materialmente inconstitucional o inciso IV do art. 4º do PL em testilha, quando trata de licença de servidor público. Essa temática também é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo nos moldes do que determina o art. 53, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (grifei)

17. De igual modo o art. 5º padece formalmente de inconstitucionalidade, dado que de modo transversal, tenta dissimuladamente tratar de matéria cuja competência seria originariamente e privativamente do Chefe do Poder Executivo, o que se pode chamar de autorizações do Legislativo ao Executivo, ou também conhecido com projetos autorizativos. Embora não seja o Projeto de Lei por completo, mas o art. 5º tem esse condão quando diz que *“Ficará a critério do Poder Executivo instituir o serviço de atendimento telefônico destinado a receber denúncias de agressões contra educadores que sofreram ou presenciaram algum tipo de agressão, violência ou ameaça física ou verbal, nas escolas públicas.”*

18. A violação à regra constitucional e local da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes, vez que em verdade tenta usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Executivo.

19. Desta forma, dispositivo autorizativo, como no caso em tela, visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, tornando-se também injurídicos, na medida em que não veicula norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitado por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

20. Assim, projeto ou dispositivo autorizativo nada acrescenta no ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever a este de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

21. Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando uma norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira obrigatória, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.¹

¹ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.

22. A autorização em projeto de lei ou dispositivo como no caso em tela, consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto.

23. Colaciona-se, a esse propósito, ADI do Estado do Amapá julgada pelo Supremo Tribunal Federal, versando sobre lei autorizativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO - STF

REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO

AMAPÁ INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO

DO AMAPA

DATA 01/08/2018

E M E N T A:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

24. Por fim, dada as inconstitucionalidades apontadas e justificadas nos itens 14 a 23, sugere esta especializada que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, se assim aquiescer com esse entendimento, oferte emenda supressiva ao art. 3º, ao inciso IV do art. 4º e ao art. 5º do presente Projeto de Lei.

3) CONCLUSÃO

25. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela inconstitucionalidade** do art. 3º, do inciso IV do art. 4º e do art. 5º do Projeto de Lei Ordinária nº 101/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que Institui a Política de Prevenção à Violência contra Educadores do Magistério Público do Município de Parauapebas e dá outras providências.

26. Todavia, por entender que a supressão dos dispositivos apontados desnaturará o Projeto de Lei em testilha e, se transformado em lei sem tais dispositivos pode não atender ao objetivo almejado pela Proponente,

embora não seja regimental, sugiro que a Diretoria Legislativa encaminhe expediente ao gabinete da vereadora proponente com cópia deste parecer, para que decida sobre a continuação ou não da sua tramitação, antes do encaminhamento dos autos às Comissões Permanentes.

27. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 18 de agosto de 2021.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011