Porto Alegre, 11 de abril de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 8.292/2023.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 32, de 2023, e seu Substitutivo, de origem do mesmo Poder, com objetivo de obrigar a instalação de detectores de metais nas escolas públicas municipais.

II. O tema trazido à consulta cuida de competência legiferante do Município, com base no art. 30 da Constituição Federal, restando verificar quem detém a iniciativa legislativa.

O assunto é debatido nos tribunais, vez que as proposições oriundas da Câmara, por vezes criam obrigações para o Poder Executivo, ou mesmo adentram naquelas atribuições estabelecidas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a ser seguido, por simetria pelos Estados e Municípios, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, quando apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911:

> 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. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (Grifou-se)

Deste julgamento, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Chefe do Executivo no § 1º do art. 61, da CF, a ser adotado, por simetria pelos Municípios.

PLL 032/2023 - AUTORIA: Ver. Ale Alves
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022151 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** 07E37CA245AEB3475FBFFA87CFB140C4

Desta forma, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

Assim, naquilo que for política pública de decisão política e administrativa dos órgãos da administração, envolvendo os serviços, a criação de órgãos e departamentos ou política para o servidor, não pode a Câmara criar regras, de maneira a afrontar ao princípio da independência entre os poderes.

Na análise do caso concreto, em linhas gerais não se encontra o vício de iniciativa se a proposição foi deflagrada pelo Poder Legislativo, vez que a geração de despesa não mais representa obstáculo nos termos do Tema 917 do STF. Neste sentido, já existem posicionamentos do Judiciário, a exemplo da seguinte ementa:

> DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.352/2020, do Município de Araras, **de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de detectores de metais em estabelecimentos de ensino** e dá outras providências -– **Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo – Norma que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores – Ausência de interferência na gestão administrativa – Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade – Tema de repercussão geral estabelecido pelo STF (Tema 917)** – Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos – Precedentes Órgão Especial – **Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2171286-80.2021.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 04/02/2022) (grifou-se)

Ocorre, por outro lado, que ao fixar obrigações de inspeção, pode levar a questionamentos sobre criação de atribuições a servidores ou interferência nos serviços. Assim, o texto pode ser ajustado no sentido de obrigar a instalação de detectores de metais, com a finalidade de impedir o acesso de objetos metálicos que possam colocar em risco os usuários do local. À evidência que deve restar claro que o acesso proibido será somente em razão de riscos, caso o contrário, exemplificativamente, sequer seria possível acessar com utensílios de cozinha para preparar os alimentos dos estudantes. Deste modo, sugere-se ajustes para evitar futuras interpretações equivocadas. Embora, o autor tenha buscado dizer que a ideia é prevenir "a irregularidade ou quando houver indícios de posse de materiais proibidos ou manifestamente incompatíveis com as finalidades escolares", o texto pode ser mais

PLL 032/2023 - AUTORIA: Ver. Ale Alves
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022151 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** 07E37CA245AEB3475FBFFA87CFB140C4

direto demonstrando o objetivo de garantir a segurança, neste aspecto, envolvendo também regras da técnica legislativa.

O Substitutivo também trouxe a atribuição de regulamentar, que deve ser excluída, no art. 3º, por inconstitucionalidade.

Já com relação a outras questões de técnica legislativa, sugere-se tanto com relação à proposição originária, quanto ao Substitutivo, que sejam revisados, com base na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que "dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona".

Exemplificando com o Substitutivo, as aplicações de modo negrito estão equivocadas, pois somente é utilizado para seção e subseção[1] ou em palavras de língua estrangeira.

A entrada em vigor da legislação deve constar da cláusula de vigência, que nestes casos de grande repercussão e necessidade de aquisição de equipamentos (licitação) não pode ser na data da publicação, ou seja, a vigência da lei constou em dispositivo inadequado, nos termos do art. 8º da Lei Complementar nº 95, de 1998:

> Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.
> § 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subseqüente à sua consumação integral. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)
> **§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial**. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001) (Grifou-se).

Não se perca de vista que esta vigência deve se compatibilizar com as previsões de programas do PPA, ações da LDO, pois se não constar a previsão desta despesa nestas leis, precisam ser alteradas.

[1] Art. 10....
(...)
VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

PLL 032/2023 - AUTORIA: Ver. Ale Alves
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022151 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 07E37CA245AEB3475FBFFA87CFB140C4

O texto de lei deve ser objetivo, assim, ao dizer que qualquer pessoa que adentrar na escola deve passar pelo sistema de detector de metais, não há necessidade de colocar expressões como “sem exceção”, pois todas as pessoas já estão obrigadas a submeterem-se ao sistema.

Deste modo, os exemplos trazidos, seguem como sugestão de melhoria do texto.

III. Diante do exposto, conclui-se que a Câmara, com base no Tema 917 do STF, pode apresentar proposições no sentido de garantir segurança nas escolas municipais, mas não pode adentrar em matérias reservadas ao Poder Executivo. Deste modo, dispositivos que resultam na criação de atribuições, como a de regulamentar a lei, devem ser excluídos. Ainda, para evitar questionamentos sobre a criação de novas atribuições às Secretarias municipais, após verificada a legislação local, sugere-se que a redação seja mais direta, objetiva, no sentido de apenas obrigar a instalação dos equipamentos, com o objetivo de impedir o acesso de objetos metálicos que possam colocar em risco os usuários do local.

Realizados estes ajustes, bem como a revisão da técnica legislativa, a proposição estará viável à tramitação.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

PLL 032/2023 - AUTORIA: Ver. Ale Alves
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf
CODIGO DO DOCUMENTO: 022151 **CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE:** 07E37CA245AEB3475FBFFA87CFB140C4