



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



– COORDENADORIA DE APOIO ÀS COMISSÕES –

Estudo Jurídico CAC nº: 062/2022

Processo nº: 235.345 – Projeto de Lei Ordinária nº 350/2021

Autores: Paulo Gaspar e Major Jaime – Vereadores – Legislatura 2021/2024

A Coordenadoria de Apoio às Comissões, com fulcro no Art. 53, Inc. V da Resolução nº 886/14 e na determinação da Presidência desta Casa, vem apresentar seus levantamentos e pesquisas necessários ao exame da propositura em epígrafe, com o intuito de instruir o referido processo legislativo.

I – DA FACULTABILIDADE / NÃO VINCULABILIDADE

Preliminarmente, ante o disposto no Art. 5º, Inc. II da Constituição da República Federativa do Brasil, e considerando a inexistência de disposição normativa federal, estadual ou municipal quanto à necessidade de submissão de propositura legislativa a esta Coordenadoria de Apoio às Comissões ou à Procuradoria Legislativa, imperativo salientar a facultabilidade do presente estudo e o seu consequente caráter não vinculante do relator do projeto, da Comissão de Constituição e Legalidade ou do Plenário desta edilidade, podendo as aduzidas autoridades acatarem ou não, conforme suas próprias convicções e conhecimento, os posicionamentos ora externados. Conforme escólio do ilustre jurisconsulto Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, um de nossos maiores administrativistas, o parecer facultativo:

*"consiste em opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que qualquer norma jurídica determine sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio. Por outro lado, fica a seu critério adotar, ou não, o pensamento do órgão consultivo. Consiste, destarte, em exercício de poder discricionário quanto ao pedido, e à efetivação do ato relativamente ao parecer." (in DE MELLO. O. A. B., *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Editora Malheiros, 3ª Edição.) (g. n.)*

No mesmo sentido a melhor jurisprudência pátria, externada, em última instância, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631 pelo

Proc. 235.345

1

Avenida da Saudade, nº. 1004 – Ponte Preta – Campinas – SP – PABX: (19) 3736-1300



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

Plenário do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido." (STF, MS 24.631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA) (g. n.)

Assim sendo, registre-se, **figura meramente opinativa a presente manifestação**, cabendo exclusivamente à Comissão de Constituição e Legalidade e ao Plenário desta Casa a emissão de posicionamento vinculante quanto à regimentalidade/legalidade/constitucionalidade da propositura *sub examine*.

II – DO PROJETO

Registrada a preliminar supra, sem adentrar o mérito da proposta em apreço, passo à análise da constitucionalidade/legalidade/regimentalidade do Projeto de Lei Ordinária Municipal nº 350/21, de iniciativa dos Exmos. Srs. Vereadores Paulo Gaspar e Major Jaime, a seguir ementado:

Proc. 235.345

Avenida da Saudade, nº. 1004 – Ponte Preta – Campinas – SP – PABX: (19) 3736-1300

7
2

F



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



EMENTA: Institui o Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais e dá outras providências.

Em sua justificativa os Autores esclarecem que a propositura visa "criar um programa que treine docentes, servidores e alunos a como agir em caso de ataque, visando preservar o maior número de vidas possível", nos seguintes termos:

Art. 1º – Fica instituído, no âmbito da cidade de Campinas, o Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais.

§ 1º – A implementação das diretrizes e ações do Programa será executada de forma intersetorial e integrada, sob a coordenação do Poder Executivo.

§ 2º – O Programa tem como objetivos:

I – prevenir a realização de ataques violentos contra alunos, professores e funcionários dentro das escolas municipais, durante seu período de funcionamento;

II – promover a capacitação de professores, funcionários e agentes de segurança pública e privada para que possam identificar possíveis ameaças e ataques violentos contra as escolas, bem como realizar a proteção dos alunos e demais envolvidos durante uma situação de ataque violento;

III – treinar, capacitar e preparar alunos, professores e funcionários para identificar, comunicar e solucionar possíveis situações de ataque violento em sua fase inicial.

§ 3º – Entende-se por ataque violento aquele realizado por uma ou mais pessoas com emprego de violência e uso de armas de fogo, de armas brancas, de substâncias inflamáveis ou de objetos que possam ser utilizados para causar lesões ou morte.

Art. 2º – São princípios do Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais:

I – o reconhecimento da escola como ambiente seguro para estudantes, docentes e servidores;

II – a proteção à vida de estudantes, docentes e servidores;

III – a importância das forças de segurança pública e privada nas respostas a ataques violentos e ameaças.

Art. 3º – O programa de que trata esta Lei desenvolverá ações e projetos, entre os quais:

I – capacitação para identificar possíveis ameaças ao ambiente escolar;

II – treinamento para agir em caso de ataque violento, bem como para



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

colaborar totalmente com os órgãos de segurança pública;

III – cartilhas educativas;

IV – palestras com especialistas em segurança escolar;

V – possibilidade de monitoramento por imagem das escolas pela Guarda Municipal de Campinas, ou por empresas de segurança privada;

VI – adoção de canal rápido de comunicação com a Polícia Militar e com a Guarda Municipal de Campinas;

VII – monitoramento e acompanhamento contínuo de potenciais ameaças às escolas públicas, de forma preventiva.

Art. 4º – Identificada uma possível ameaça, a **Secretaria Municipal de Saúde** poderá disponibilizar profissionais capacitados para o acompanhamento psicológico dos envolvidos, podendo estender o atendimento a seus familiares.

Art. 5º – As **coordenadorias de saúde e de assistência social** poderão ter acesso aos protocolos para as situações de ataque violento, visando à cooperação entre seus profissionais e as forças de segurança pública para impedir ou minimizar eventuais lesões, danos ou mortes.

Art. 6º – O Poder Executivo poderá **firmar convênios e parcerias para a realização de treinamentos e de ações preventivas** com as Forças Armadas, forças de segurança pública, empresas de segurança privada, universidades e empresas especializadas em segurança escolar.

Art. 7º – As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (g. n.)

Desse modo, trata a presente propositura da **instituição do Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais**.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE / LEGALIDADE

Ab initio, importa salientar a **existência de inúmeras técnicas/métodos de interpretação constitucional**, podendo, portanto, serem invocadas as mais diversas posições/entendimentos acerca do que efetivamente preconiza o ordenamento jurídico pátrio, razão pela qual, não cabendo a este humilde analista legislativo de assessoramento jurídico apontar qual deles pode/deve ser considerado mais válido, convém apresentar ao menos os principais, os quais, nas palavras do festejado mestre Pedro Lenza, são os



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



seguintes:

“. Método jurídico ou hermenêutico clássico

Para os que se valem desse método, a Constituição deve ser encarada como uma **lei** e, assim, todos os **métodos tradicionais** de hermenêutica deverão ser utilizados na tarefa interpretativa, valendo-se dos seguintes elementos de exegese:

- . **elemento genético:** busca investigar as origens dos conceitos utilizados pelo legislador;
- . **elemento gramatical ou filológico:** também chamado de literal ou semântico, a análise se realiza de modo textual e literal;
- . **elemento lógico:** procura a harmonia lógica das normas constitucionais;
- . **elemento sistemático:** busca a análise do todo;
- . **elemento histórico:** analisa o projeto de lei, a sua justificativa, exposição de motivos, pareceres, discussões, as condições culturais e psicológicas que resultaram na elaboração da norma;
- . **elemento teleológico ou sociológico:** busca a finalidade da norma;
- . **elemento popular:** a análise se implementa partindo da participação da massa, dos "corpos intermediários", dos partidos políticos, sindicatos, valendo-se de instrumentos como o plebiscito, referendo, recall, veto popular etc.;
- . **elemento doutrinário:** parte da interpretação feita pela doutrina;
- . **elemento evolutivo:** segue a linha da mutação constitucional;

“. Método tópico-problemático

Por meio desse método, parte-se de um problema concreto para a norma, atribuindo-se à interpretação um caráter prático na busca da solução dos problemas concretizados.

A constituição é, assim, um sistema **aberto** de regras e princípios.

“. Método hermenêutico-concretizador

Diferente do método tópico-problemático, que parte do caso concreto para a norma, o método hermenêutico-concretizador parte da Constituição para o problema, destacando-se os seguintes pressupostos interpretativos:

- . **pressupostos subjetivos:** o intérprete vale-se de suas pré-compreensões sobre o tema para obter o sentido da norma;
- . **pressupostos objetivos:** o intérprete atua como mediador entre a norma e a situação concreta, tendo como "pano de fundo" a realidade social;
- . **pressupostos hermenêuticos:** é o "movimento de ir e vir" do subjetivo para o objetivo, até que o intérprete chegue a uma compreensão da norma.

O fato de se partir das pré-compreensões do intérprete pode distorcer não somente a realidade, como também o próprio sentido da norma.

“. Método científico-espiritual

A análise da norma constitucional não se fixa na literalidade da norma,



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

mas parte da **realidade social** e dos valores subjacentes do texto da Constituição.

Assim, a Constituição deve ser interpretada como algo **dinâmico** e que se **renova constantemente**, no compasso das modificações da vida em sociedade.

Conforme anota Inocêncio Mártires Coelho, segundo o método científico-espiritual, "...tanto o direito quanto o Estado e a Constituição são vistos como **fenômenos culturais** ou fatos referidos a **valores**, à cuja realização eles servem de instrumento".

• Método normativo-estruturante

A doutrina que defende este método reconhece a inexistência de identidade entre a norma jurídica e o texto normativo.

Isso porque o teor literal da norma (elemento literal da doutrina clássica), que será considerado pelo intérprete, deve ser analisado à luz da concretização da norma em sua realidade social.

A norma terá de ser concretizada não só pela atividade do legislador, mas, também, pela atividade do Judiciário, da administração, do governo, etc.

Segundo Coelho, "em síntese, no dizer do próprio Muller, o teor literal de qualquer prescrição de direito positivo é apenas a 'ponta do iceberg'; todo o resto, talvez a parte mais significativa, que o intérprete-aplicador deve levar em conta para realizar o direito, isso é constituído pela situação normada, na feliz expressão de Miguel Reale".

• Método da comparação constitucional

A interpretação dos institutos se implementa mediante comparação nos vários ordenamentos.

Estabelece-se, assim, uma comunicação entre as várias Constituições. Partindo dos 4 métodos ou elementos desenvolvidos por Savigny (gramatical, lógico, histórico e sistemático), Peter Haberle sustenta a canonização da comparação constitucional como um quinto método de interpretação." (in LENZA. Pedro., *Direito Constitucional Esquematizado*, Editora Saraiva, 17ª Edição.) (g. n.)

In casu, dada a objetividade da presente manifestação, **privilegiaremos o primeiro deles, o hermenêutico clássico**, justamente por considerá-lo menos subjetivo, e, a nosso ver, também mais rico, sem prejuízo, no entanto, do emprego dos demais por parte dos nobres integrantes desta Casa.

Por conseguinte, ainda segundo a lição de Pedro Lenza, para a análise da constitucionalidade/legalidade/regimentalidade da propositura será utilizada a classificação proposta pelo consagrado doutrinador, o qual, consolidando entendimento da mais abalizada doutrina, fragmenta a constitucionalidade da norma (até o presente momento processual) em:

- **Formal Orgânica:** decorrente da observância da competência legislativa para a elaboração do ato;



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



- **Formal Subjetiva:** referente à capacidade de iniciativa legislativa para a proposição;
- **Formal Objetiva:** atinente ao adequado respeito ao devido processo legislativo e aos pressupostos do ato legislativo;
- **Material:** equivalente à compatibilidade entre o conteúdo da norma e as Constituições Federal e Estadual, além das leis federais e estaduais de regência;

Nesta esteira, importa esclarecer que, em que pese a parte principal da normatização processual legislativa encontrar-se constitucionalmente positivada pelas cartas políticas federal, estadual e municipal, do que provavelmente decorre o fato de **a teorização relativa ao tema empregar o vocábulo "constitucionalidade" (formal, material, etc) quando da fragmentação supra, entendemos conter-se aí a adequação a todos os demais diplomas legais pertinentes**, como as normas federais, estaduais ou mesmo regimentais, razão pela qual eventuais inconsistências, por exemplo, regimentais/procedimentais, ficarão abarcadas pelo tópico da constitucionalidade/regularidade formal objetiva, ao passo que o desrespeito material a eventual normativa federal será apresentado no tópico da constitucionalidade/regularidade material, e assim por diante, conforme melhor se encaixarem os necessários apontamentos à luz da fragmentação supra.

Ainda, cabe oportunamente esclarecer que, em que pese a aparente objetividade do método jurídico/hermenêutico clássico elegido para elaboração do presente estudo, considerando a praticamente infinita abrangência do conhecimento jurídico e consequente existência de um sem número de normas e disposições legais, jurisprudenciais e doutrinárias, muitas destas frequentemente contraditórias entre si, abarcando uma gama de fato infinita de situações e interpretações possíveis, em que pese vir este analista jurídico, em estudos recentes emitidos por esta coordenadoria, legando à Comissão de Constituição e Legalidade desta Casa (ou posteriormente ao Plenário), através de seus integrantes democraticamente eleitos pelo povo, a efetivação do subjetivo juízo jurídico-político necessário à aferição do que de fato preconiza a vontade popular (consubstanciada na lei), **por determinação da atual Presidência desta Câmara de Vereadores, ademais do levantamento e apresentação das informações objetivas encontradas acerca de cada situação, tornará esta Coordenadoria de Apoio às Comissões a proceder à harmonização das eventuais antinomias encontradas no referido ordenamento, sopesando os valores sociais e dirimindo por sua própria conta referidas incongruências, sem prejuízo da adoção de eventuais entendimentos divergentes por parte de cada edil.**

Assim sendo, o levantamento e as pesquisas referentes a cada uma das referidas características serão expostos em tópicos apartados, para facilitar a consulta e delimitar seus argumentos, conforme segue.

Proc. 235.345

Avenida da Saudade, nº. 1004 – Ponte Preta – Campinas – SP – PABX: (19) 3736-1300

7
F



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

III.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Inicialmente, como dito, decorre a constitucionalidade formal orgânica da observância da **competência** legislativa para elaboração do ato, a qual, nas palavras do renomado constitucionalista José Afonso da Silva, consiste na:

“faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (in DA SILVA. José Afonso., *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Editora Malheiros, 39ª Edição.) (g. n.)

Com efeito, quanto à competência legislativa, observa-se que **o projeto obedece às normas constitucionais e orgânicas referentes**, uma vez que, nos termos dos Arts. 30, Incs. I, II, III, V e VI, e 23, Inc. XV da Constituição da República Federativa do Brasil, competindo à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude, compete aos Municípios suplementar a legislação federal em matérias de interesse local, aplicar suas rendas, organizar os serviços públicos, e manter programas educacionais, bem como, nos termos dos Arts. 4º, *caput* e Incs. II, IV e VII da Lei Orgânica Municipal, no escopo de garantir o bem estar de seus habitantes, compete ao Município de Campinas legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, aplicar suas rendas, organizar os serviços públicos, e manter programas educacionais, sendo certo que **a temática da instituição do Programa Municipal de Prevenção contra a Prática de Atentados Violentos nas Dependências das Escolas Municipais encontra-se inserta no espectro do interesse local atinente à aplicação das rendas municipais na organização dos serviços públicos educacionais para proteção à infância e à juventude do Município de Campinas.**

III.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

Já a constitucionalidade formal subjetiva, reitere-se, decorre da observância da capacidade de **iniciativa** legislativa para deflagração do processo legislativo em relação ao que se pretende instituir, de modo que, ainda segundo o repisado mestre Pedro Lenza:

“o vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa. Tomemos um exemplo: algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modificam os efetivos das Forças Armadas, conforme o art. 61, § 1.º, I, da CF/88. Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável por deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria. Em hipótese contrária (ex.: um Deputado Federal dando início), estaremos diante de um vício formal subjetivo insanável, e a lei será inconstitucional. (in LENZA. Pedro., *Direito Constitucional Esquemático*, Editora Saraiva, 17ª Edição.) (g. n.)

Outrossim, quanto à iniciativa legislativa, verifica-se que, tendo o projeto sido apresentado por vereadores desta casa, e, não encontrando-se **a maior parte do tema** inserta nos róis de matérias *numerus clausus* do Art. 61 da Constituição da República, dos Arts. 24 e 47 da Constituição do Estado de São Paulo e dos Arts. 45 e 75 da Carta Política Municipal, não figurando, portanto, hipótese de iniciativa exclusiva por parte do Chefe do Poder Executivo, **a maior parte do projeto** afigura-se regular deste ponto de vista, podendo, nos termos do Art. 44, Inc. I da Lei Orgânica Municipal, **a maior parte da iniciativa legislativa** ser exercida por vereadores no presente caso.

Apenas da maior parte, pois, por conseguinte, apenas especificamente em relação aos Arts. 4º e 5º, ainda quanto à iniciativa legislativa, verifica-se que, tendo a proposição sido apresentada por vereadores desta Casa, entendemos figurarem tais dispositivos irrelativizavelmente eivados de **inconstitucionalidade formal subjetiva**, por vício de iniciativa e consequente infringência ao basilar Princípio da Separação dos Poderes, senão vejamos.

Isto pois, da leitura dos mesmos pode-se imediatamente perceber que, ao definirem que **a Secretaria Municipal de Saúde e as Coordenadorias de Saúde e de Assistência Social** poderão disponibilizar profissionais e ter acesso a protocolos, o projeto estipula novas atribuições aos referidos órgãos executivos, usurpando iniciativa legislativa privativa do Prefeito, incorrendo em ingerência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, a quem, por expressa disposição do Art. 45, Inc. II da Carta Política Municipal, compete privativamente a deflagração do processo legislativo em matéria de estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública direta indireta e fundacional, malferindo, como dito, o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no Art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil (extensível aos municípios ante o Princípio da Simetria Constitucional), bem como no Art. 5º, *caput* e § 2º da Constituição do Estado de São Paulo (igualmente extensível aos municípios), e ainda no Art. 2º da Lei Orgânica Municipal, corolários do imprescindível Sistema de Freios e Contrapesos, o que não se admite no ordenamento jurídico pátrio:

"Art. 45 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

...



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

II – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública direta, indireta e fundações;

...

Art. 2º – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.” (g. n.)

“Art. 5º – São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

...

§ 2º – O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.” (g. n.)

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (g. n.)

Assim sendo, figura inconstitucional a ingerência sobre o Poder Executivo através da definição de atribuições dos órgãos da Administração por iniciativa do Poder Legislativo, razão pela qual, sob pena de restar eivada de inconstitucionalidade formal subjetiva a futura lei fruto da presente propositura, em prosseguindo sua tramitação, sugerimos a supressão dos referidos Arts. 4º e 5º, retirando-se da propositura quaisquer referências à quaisquer órgãos da Prefeitura Municipal, através de emenda nos termos do Art. 148, Inc. I do Regimento Interno desta Casa.

III.3 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

Por sua vez, a constitucionalidade formal objetiva corresponde ao adequado respeito ao devido processo legislativo e aos pressupostos do ato legislativo, pois, novamente nas palavras de Lenza:

“o vício formal objetivo será verificado nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase de iniciativa. Como exemplo citamos uma lei complementar sendo votada por um quorum de maioria relativa. Existe um vício formal objetivo, na medida em que a lei complementar, por força do art. 69 da CF/88, deveria ter sido aprovada por maioria absoluta...” Exemplificando, o autor lembra o art. 229, 2.º, da Constituição Portuguesa, que determina audiência obrigatória, pelos órgãos de soberania, dos órgãos do governo regional, quanto a questões relativas às regiões autônomas,



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



sob pena de faltar um pressuposto para o exercício da competência e, assim, caracterizar-se irregularidade do ato.” (in LENZA. Pedro., Direito Constitucional Esquemático, Editora Saraiva, 17ª Edição.) (g. n.)

In casu, a propositura foi elaborada de maneira clara, precisa e lógica, em atendimento ao disposto no Art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, bem como está redigida em termos claros e sintéticos e encontra-se devidamente justificada e autuada, tudo na conformidade com o disposto nos Arts. 128, Inc. VI, e 125, § 1º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas.

Verifica-se, também, informação da Coordenadoria de Processo Legislativo de existência de matéria correlata arquivada, qual seja, o PLO nº 186/2020, da lavra do Exmo. Sr. Vereador Carmo Luiz, encaminhado ao arquivo nos termos regimentais, bem como da Coordenadoria de Biblioteca apontando a correlação do projeto com as Leis Municipais de nºs 10.118/1999 e 11.738/2003 e com o Decreto Municipal nº 17.772/2012, juntados aos autos, ademais do Termo de Aceitação de Revisão acompanhado da respectiva versão revisada, suprimindo o disposto nos Arts. 125, §§ 4º, 5º, 8º e 9º, 128, Incs. II e V e 25, Inc. II, alínea d) do mesmo diploma regimental.

Por conseguinte, ante a não incidência de nenhum dos incisos do Parágrafo único do Artigo 41 da Lei Orgânica de Campinas, consta despacho do Presidente da Edilidade determinando a ordinária tramitação sob o regime de lei ordinária, com quórum de aprovação de maioria simples, nos termos do Art. 153, Inc. II do Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas e do *caput* do Art. 43 da Lei Orgânica Municipal, bem como o encaminhamento às comissões de Constituição e Legalidade, de Administração Pública, de Assuntos de Segurança Pública, e de Finanças e Orçamento, e ainda, ante a não incidência de nenhum dos incisos do Art. 85 do mesmo Regimento Interno, a desnecessidade de convocação de audiência pública, restando, portanto, observados os requisitos formais objetivos para o trâmite da propositura.

III.4 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Finalmente, decorre a constitucionalidade/legalidade material da harmonização do **conteúdo** da norma com as demais normativas federais, estaduais e municipais de regência, pois, por derradeiro segundo Lenza:

“Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à “matéria”, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade." (in LENZA. Pedro., Direito Constitucional Esquematizado, Editora Saraiva, 17ª Edição.) (g. n.)

E, à luz de tal critério material, temos que, destinando-se a propositura *sub examine* à proteção da vida e da incolumidade pública no âmbito dos estabelecimentos de ensino do Município, **a maior parte do projeto trata-se de mais um passo em direção a efetiva concretização do fundamental direito à segurança no usufruto do social direito à educação**, consubstanciados nos Arts. 5º e 6º da Constituição Cidadã, **desdobramentos do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e do fundamento de cidadania**, pedras firmamentais desta República Federativa do Brasil lançadas nada menos que no Art. 1º da Carta Política:

"Art. 1º – **A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos**:

...

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

...

Art. 5º – **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros** e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do **direito** à vida, à liberdade, à igualdade, **à segurança** e à propriedade, nos termos seguintes.

...

Art. 6º – **São direitos sociais a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." (g. n.)

Assim sendo, **somos pela constitucionalidade/legalidade material da maior parte da propositura.**

No entanto, novamente, **somente em relação às supostas "possibilidades" veiculadas pela redação dos Arts. 4º e 5º, temos-las por inconstitucionais, configurando verdadeira subversão do Princípio da Legalidade e consequentemente da própria função da lei, que, ao contrário de "autorizar/possibilitar" o que não precisa de autorização, deve encerrar comando concreto, seja à sociedade civil seja ao Poder Público**, salvo nos pontuais casos



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br



em que a própria legislação de regência prevê a necessidade de autorização legislativa para adoção de determinada medida (como, somente a título de exemplo, quando da alienação de bem público imóvel, ou da celebração de convênios que resultem para o Município encargos não previstos na Lei Orçamentária).

Neste sentido o entendimento do **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP**:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (...) Inviabilidade da criação, pelo Poder Legislativo, de lei autorizativa para atuação administrativa do Poder Executivo – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente." (TJSP, ADI 2251972-35.2016.8.26.0000, Relator(a): Des. TRISTÃO RIBEIRO) (g. n.)

Ora, nobres legisladores, tão batida figura tal tergiversação autorizativa pela classe parlamentar, que até mesmo a **Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados** viu-se na necessidade de editar sua **Súmula de Jurisprudência nº 1** com relação ao tema, nos seguintes termos:

"SÚMULA JURISPRUDENCIAL Nº 1 – COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA/CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional." (g. n.)

E, como não poderia deixar de ser, a própria **Procuradoria Legislativa desta Casa** também possui, já há muito, posicionamento pacificado no mesmo sentido:

"Projeto de Lei autorizativo. Criação de programa municipal. Inconstitucionalidade material dos projetos de lei autorizativos." (...) Uniformização de entendimento da Procuradoria." (Parecer da Procuradoria Legislativa nº 116/2015, PLO nº 073/2015, Proc. nº 218.577, Procrador(a): Dr(a). BRUNA DANIELA DIAS ROCHETTI DOS SANTOS JOVETTA) (g. n.)

Assim sendo, **sob pena de também restar eivada de inconstitucionalidade material a futura lei fruto da presente propositura, em prosseguindo sua tramitação, sugerimos a supressão dos referidos Arts. 4º e 5º, retirando-se da propositura quaisquer "autorizações" para adoção de medidas de competência precípua do Poder Executivo**, através de emenda nos termos do Art. 148, Inc. I do Regimento Interno.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.campinas.sp.leg.br

IV – CONCLUSÃO

Ex positis, como conclusão lógica dos fatos e fundamentos supra narrados, à exceção dos Arts. 4º e 5º da propositura, sobre as quais paira **inconstitucionalidade formal subjetiva e material, sanável** mediante integral supressão através de emenda, no mais, entende esta Coordenadoria de Apoio às Comissões pela **constitucionalidade/legalidade/regimentalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 350/2021, Processo nº 235.345**, (nos termos dos Itens III.1, III.2, III.3 e III.4).

Importa reiterar que o presente estudo é meramente opinativo e não impede ou substitui a solicitação de parecer da Procuradoria Legislativa desta Casa.

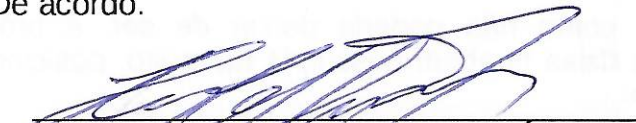
Sendo este o Estudo Jurídico, submetemo-lo à elevada consideração da Comissão de Constituição e Legalidade.

Campinas, 22 de março de 2022.


FÁBIO DIAS VIEIRA
Analista Legislativo de Assessoramento Jurídico
fabio.vieira@campinas.sp.leg.br
Matrícula CMC nº 538

Fábio Dias Vieira
Analista Legislativo - Ass. Jurídico
Matr. CMC 538
COORDENADOR DE APOIO ÀS COMISSÕES

De acordo.


HENRY CHARLES DUCRET JÚNIOR
Coordenador de Apoio às Comissões
henry.ducret@campinas.sp.leg.br
Matrícula CMC nº 512