



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer n. G076/2023

Assunto: Projeto de Lei n.º 192/2023

Interessado: Comissão de Constituição e Justiça

Ementa: Projeto de Lei n.º 192/2023. Iniciativa parlamentar. Separação dos Poderes. Casa de apoio aos Estudantes e Professores - CAEP. Constitucionalidade formal e material da propositura.

1. Trata-se de parecer solicitado pelo Vereador Fernando Vieira, na qualidade de membro da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Assis, a respeito do Projeto de Lei n.º 192/2023 que: “*Dispõe sobre a Casa de Apoio aos Estudantes e Professores - CAEP.*”

2. Este é o relatório. Passo a opinar.

3. Com efeito, assim dispõe o texto do Projeto de Lei n.º 160/2023, “*ipsis litteris*”:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a construir e implantar, na cidade de Assis/SP, a Casa de Apoio aos Estudantes e Professores – CAEP.

Art. 2º A CAEP abrigará, especificamente, alunos e professores que vierem de outras cidades para o Município de Assis/SP em busca de especializações, cursos pré-vestibulares, Ensino Médio e Superior ou outros segmentos educacionais.

Parágrafo único. A CAEP destinar-se-á a acolher e abrigar estudantes e professores oriundos de outras cidades, que não tenham local próprio para se alojarem em Assis/SP.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

4. Nesta esteira, infere-se do teor da propositura que esta se refere ao exercício de direitos sociais voltado para estudantes e professores de outras localidades que venham a estudar ou lecionar no Município de Assis.

5. Assim, a matéria não é de iniciativa legislativa privativa da União Federal privativa, nos termos do art. 22, I ao XXX, da Constituição Federal, “*contrario sensu*”. Trata-se, isso sim, de matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal, portanto, passível de ser disciplinada por iniciativa do Município.

6. Noutro giro, não se trata de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Com efeito, as matérias cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo estão previstas na Constituição Estadual nos seguintes termos:

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

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)”

7. Nesta esteira, cabe recordar uma distinção apontada pela doutrina quanto à inconstitucionalidade formal e material. Colhe-se do escólio do Professor Pedro Lenza:



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

“(…) Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, se verifica quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente. (…)

Podemos, então, falar em inconstitucionalidade forma orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato. (…)

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. (…)<sup>1</sup>

8. Infere-se da propositura em questão, que ela não versa sobre matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo haja vista que não disciplina (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87)<sup>2</sup>.

9. Ademais, não contraria a orientação do e. Supremo Tribunal Federal consolidada no Tema n.º 917, resultante do Recurso Extraordinário 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." " Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu

<sup>1</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 11ª Edição. Editora Método, p. 156 – 160.

<sup>2</sup> Conforme: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051614-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 13/08/2020



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES)

10. Nesta esteira, o e. Supremo Tribunal Federal entendeu pela constitucionalidade formal e material da Lei n.º 1.597/2011, de iniciativa parlamentar, cujo teor é bastante semelhante ao teor do Projeto de Lei ora em análise. Nesta oportunidade, assim restou redigida a ementa do v. Acórdão, proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucional n.º 4.723 em que foi julgada a matéria:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4723, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020)

11. Infere-se da jurisprudência do c. Tribunal de Justiça de São Paulo que há posição tanto contrária, quanto favorável às chamadas normas autorizadas (neste sentido, respectivamente: TJ-SP - ADI: 20181182420228260000 SP 2018118-24.2022.8.26.0000, Relator: Aroldo Viotti, Data de Julgamento: 21/09/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/09/2022; TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300280-63.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/07/2021; Data de Registro: 05/08/2021). Neste ponto, cabe destacar a ementa do julgado favorável às chamadas normas autorizativas:



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 3.607, de 18 de setembro de 2019, que "autoriza o Poder Executivo a instalar placas de energia solar nas escolas da rede municipal de ensino do Município de Andradina". VÍCIO DE INICIATIVA. Lei de iniciativa parlamentar. **Simple autorização à Municipalidade para instalação de placas de energia solar nas escolas da rede pública municipal de ensino. Exegese do Tema n. 917 de repercussão geral. Inexistência de vício de iniciativa e de violação ao princípio da separação dos poderes. Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300280-63.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/07/2021; Data de Registro: 05/08/2021) - Destaquei

12. Sem embargo, o Min. Alexandre de Moraes, nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.386.765, em que se discutiu a constitucionalidade de norma municipal, editada no Estado do Rio de Janeiro / RJ, que tinha teor autorizativo frente ao Poder Executivo assim se manifestou:

“(...) No caso concreto, diversamente das alegações feitas pelo recorrente, a lei em questão **apenas autorizou** a criação, pelo próprio Poder Executivo, de Diretoria, Coordenadoria ou Departamento para Atenção à Mulher e à Comunidade LGBTQ. (...)”

Nota-se que o art. 2º acima transcrito é expresso no sentido de que eventual criação de quadro próprio de servidores públicos, bem como as diretrizes e objetivos a serem observados pela unidade, serão objeto de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo.

**Logo, não se sustenta a alegação do recorrente no sentido de que não compete ao Legislativo aventurar-se nessa matéria e impor ao Executivo a criação de órgão específico para atendimento (Vol. 9, fl. 8). (...)”<sup>3</sup> - Destaquei**

13. Noutro giro, é possível interpretar a norma em testilha como a instituição de um programa visando assegurar direitos sociais em favor de alunos e professores que, sendo de outros municípios, venham a estudar no Município de Assis.

<sup>3</sup> Conforme: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351762088&ext=.pdf>



# Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

14. Neste sentido, destaca-se a ementa a seguir:

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 6.361/2023 do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, a qual instituiu o **"programa de prevenção e controle do diabetes nas creches e escolas públicas municipais"** – Alegada usurpação da competência privativa do Chefe do Executivo, com violação dos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE – Inocorrência de vício de iniciativa – Saúde e proteção à infância que constituem direitos sociais e se inserem no âmbito das competências material comum e legislativa concorrente entre os entes federados, cabendo aos municípios suplementarem as normas editadas pelos estados e pela União, notado o dever do Estado de provê-las mediante políticas públicas, nos termos dos arts. 6º, 23, II e X, 24, XII e XV, 30, I e II, 196 e 197 da CF – Normas infraconstitucionais que também reforçam o dever imposto na lei municipal – Inteligência do ECA e de diversas leis federais e estaduais acerca do controle e prevenção do diabetes – Diploma municipal que tão somente visa a consecução de direito originalmente emanado da Constituição Federal e que já é objeto de concretização no âmbito federal e estadual – Jurisprudência do E. STF que, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral, entende que leis de iniciativa parlamentar concretizadoras de direitos sociais não ofendem o postulado da separação dos Poderes – Ausência de violação ao art. 25 da CE, ante a sedimentada jurisprudência do E. STF no sentido de que a mera criação de despesa não implica a inconstitucionalidade da lei, mas apenas sua ineficácia no exercício de sua vigência – Descabida alegação de ofensa à LRF, norma infraconstitucional, em sede de controle concentrado de constitucionalidade – Inconstitucionalidade, contudo, observada em parcela da lei, no que toca aos arts. 3º e 4º, que, respectivamente, dispõem sobre as medidas específicas a serem adotadas para consecução das finalidades do programa – Determinações que indevidamente tolhem do Executivo a escolha pela melhor forma de implementação da política pública – Ofensa à separação de Poderes, nesses pontos. Pedido do alcaide julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais os arts. 3º e 4º da Lei nº 6.361/2023 do Município de Catanduva. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2056741-26.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2023; Data de Registro: 22/06/2023) - Destaquei

15. Anotada a divergência jurisprudencial acima destacada, todavia, considerando que norma com conteúdo semelhante ao da proposição ora em análise teve a sua constitucionalidade amplamente discutida perante o e. Supremo Tribunal Federal



# *Câmara Municipal de Assis*

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

concluindo-se pela sua validade formal e material, não se vislumbra um vício capaz de fulminar o presente Projeto de Lei.

16. Ante o exposto, opina-se pela constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei n.º 192/2023, em virtude de não contrariar os arts. 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual.

17. Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assis – SP, 09/10/2023.

---

**Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias**

OAB/SP 300.090

Procurador Jurídico