



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 337/2022

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 168/2022 – Institui a Academia de Formação e Aperfeiçoamento Profissional da Guarda Civil Municipal de Valinhos. Substitutivo de Autoria do Vereador Alécio Cau

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 168/2022 que “*Institui a Academia de Formação e Aperfeiçoamento Profissional da Guarda Civil Municipal de Valinhos*”.

Consta da justificativa do Substitutivo:

(...)

Assim, as modificações inseridas através do substitutivo estabelecem como norteadora da Academia a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, estabelecida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, do Ministério da Justiça do Governo Federal, cujo documento em sua integralidade faz parte de Anexo Único desta justificativa. (gn)

As disposições do § 2º do art. 1º do Projeto Substitutivo visam garantir a eficiência da Academia, reduzindo os custos e valorizando a estrutura física já existente no patrimônio municipal.

A composição do art. 2º resguarda a competência administrativa da Secretaria de Segurança Pública, elencado no art. 54 da Lei Municipal n. 6.206 de 23 de dezembro de 2021:

(...)

Embora a brilhante atuação da Guarda Municipal seja destaque como um dos serviços públicos de maior excelência da Prefeitura, há de consignar que não é possível vincular a Academia diretamente à Guarda porquanto as competências de gestão estão incumbidas ao



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão de Segurança do município, qual seja, a Secretaria de Segurança Pública.

A medida proposta pelo art. 3º visa descentralizar e possibilitar maior colaboração entre os diversos servidores da Pasta, considerando que atualmente a estrutura administrativa estabelece 06 (seis) cargos de inspetores que já exercem as funções de supervisionar as atividades desenvolvidas pelos subinspetores e Guardas Civis Municipais das diferentes classes no desenvolvimento de suas atribuições operacionais e administrativas.

No projeto substituído os arts. 4º e 5º versavam sobre o mesmo assunto, razão pela qual foram compilados.

O art. 6º do Projeto substituído assim dispõe:

“Art. 6º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos terá sua atuação pautada nos princípios dos Direitos Humanos, das Garantias Individuais e Coletivas e da Participação Cidadã, inclusive quanto a:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais e liberdades públicas;

II - garantia do exercício da cidadania, ética e valores morais;

III - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

IV - patrulhamento preventivo e comunitário, mantendo o compromisso com a evolução social da comunidade:

V - formação continuada; e

VI - uso progressivo da força.”

Nesse caso, cuida-se da transcrição parcial do art. 3º da Lei 13.022/2014:

“Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Ocorre que, como destacado e facilmente verificado, a “formação continuada” não está no rol de atuação listado na legislação federal, o que resultou em sua supressão do dispositivo em comento e recolocação no caput do art. 1º do substitutivo. Vale transcrever: “fica instituída a Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, **como meio de formação continuada**, treinamento e aperfeiçoamento de seus integrantes, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.”*

A alteração proposta através da redação do art. 7º deste substitutivo (art. 8º do projeto primário) tem como objetivo garantir amplitude das atividades da Academia, deixando de elencar um rol taxativo e vinculando sua atuação à Matriz Curricular Nacional da SENASP.

***No texto do art. 9º do projeto do Executivo, há confusão entre objetivos e atribuições**, o que passou a ser corrigido com a nova redação apresentada no art. 8º deste substitutivo, à luz da Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais estabelecida pela SENASP. (gn)*

Por fim, o projeto apresentado permitia que a Academia recebesse doações ou legados, de qualquer espécie, desde que não impliquem encargos ao donatário (art. 11).

*Ocorre que, como não é dotada de personalidade jurídica, tampouco previsão na estrutura administrativa estabelecida pela Lei Municipal n. 6.206/2021, **é imprescindível a criação de fundo financeiro exclusivamente para gestão dos bens eventualmente recebidos**. (gn)*

Postas as razões de apresentação do projeto substitutivo, finalizo fazendo as seguintes considerações:

Ideal seria a alteração na Lei 6.206/2021 para que a Academia da Guarda Municipal figurasse na estrutura administrativa como Órgão vinculado à força de segurança do Município, incluindo a previsão de cargos específicos para tal fim.

As alterações visam unicamente garantir à Guarda Municipal a execução da matriz curricular nacional estabelecida pela SENASP e o uso da capacidade ociosa da estrutura física disponível no município.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

O Substitutivo em análise almeja dispor sobre a instituição da Academia de Formação e Aperfeiçoamento Profissional da Guarda Civil Municipal de Valinhos, nos seguintes termos:

Projeto de Lei nº 168/2022	Redação proposta no Substitutivo ao PL nº 168/2022
Art. 1º Fica instituída a Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, como órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento de seus integrantes, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014.	Art. 1º Fica instituída a Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, como meio de formação continuada, treinamento e aperfeiçoamento de seus integrantes, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014. § 1º. A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, deverá observar como diretriz para a finalidade de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

formação, treinamento e aperfeiçoamento, a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, estabelecida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, do Ministério da Justiça do Governo Federal.

§ 2º. A fim de não gerar despesas com a utilização de instalações de outros entes federados, nos termos do art. 62, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as aulas e cursos deverão ser ministradas:

I. em próprios públicos municipais adequados para tal finalidade, em relação ao material teórico;

II. no Centro de Treinamento Prático Ambiental da Guarda Civil Municipal – CTPAGCM, para os treinamentos práticos.

§ 3º. Para as disciplinas teóricas poderá ocorrer o ensino e aprendizagem à distância, desde que atenda seus plenos objetivos.

Art. 2º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, **instituída pelo art. 1º, fica vinculada à Guarda Civil Municipal de Valinhos.**

Art. 2º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, instituída pelo art. 1º, **fica vinculada à Secretaria de Segurança e Cidadania.**

Art. 3º A coordenação da Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos será exercida pelo Secretário Municipal de Segurança e Cidadania **e pelo Comandante da Guarda Civil Municipal e por um Inspetor da GCM, que será designado dentre servidores habilitados e qualificados na área de segurança pública.**

Art. 3º A coordenação da Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos será exercida pelo Secretário Municipal de Segurança e Cidadania, **com a colaboração do Comandante da Guarda Civil Municipal e demais servidores públicos daquele órgão, que serão designados mediante a verificação de habilitação e qualificação na área de segurança pública.**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 4º A docência será exercida por instrutores habilitados e qualificados em áreas correlatas à disciplina ministrada, mediante aprovação pela Coordenação.

Parágrafo único. A docência será exercida de forma voluntária.

Art. 5º A docência também poderá ser exercida por instrutores alheios ao quadro de servidores da Guarda Civil Municipal, desde que habilitados e qualificados na disciplina ministrada, por meio de convite, exercendo a atividade de forma voluntária.

Parágrafo único. A atividade exercida nos termos do “caput” não implica vínculo empregatício com o Município.

Art. 6º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos terá sua atuação pautada **nos princípios dos Direitos Humanos, das Garantias Individuais e Coletivas e da Participação Cidadã**, inclusive quanto a:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais e liberdades públicas;

II - garantia do exercício da cidadania, ética e valores morais;

III - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

IV - patrulhamento preventivo e comunitário, mantendo o compromisso com a evolução social da comunidade:

V - **formação continuada; e**

VI - uso progressivo da força.

Art. 4º A docência será exercida por instrutores habilitados e qualificados em áreas correlatas à disciplina ministrada, mediante aprovação pela Coordenação, **observada a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais.**

§ 1º. A docência será exercida de forma voluntária.

§ 2º. A docência também poderá ser exercida por instrutores alheios ao quadro de servidores da Guarda Civil Municipal, desde que habilitados e qualificados na disciplina ministrada, por meio de convite, exercendo a atividade de forma voluntária.

§ 3º. A atividade exercida nos termos do § 2º não implica vínculo empregatício com o Município.

Art. 5º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos terá sua atuação pautada **nos princípios estabelecidos no art. 3º, da Lei Federal n. 13022/2014**, assim designados:

I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;

II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;

III - patrulhamento preventivo;

IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e

V - uso progressivo da força.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 7º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos tem como finalidade formar, capacitar e promover o aprimoramento dos integrantes do quadro dos profissionais da Guarda Civil Municipal de Valinhos, bem como dos servidores municipais que atuam em instituições e programas relacionados à segurança pública, tendo como princípio que sua função é preventiva, comunitária e de promoção dos direitos humanos fundamentais, dedicados a promover a proteção social.

Art. 8º Para a consecução de seus fins, a Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos promoverá, dentre outros, os seguintes cursos:

I - curso de formação de Guardas Civas Municipais;

II - curso de Requalificação Profissional de Guardas Civas Municipais;

III - curso de Formação de Instrutores de Guardas Civas Municipais;

IV - curso de reabilitação profissional de Guardas Civas Municipais;

V - curso de Formação e Requalificação de cooperação com as Guardas Civas Municipais de outros municípios.

Art. 9º A Academia da Guarda Municipal tem como objetivos específicos:

Art. 6º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos tem como finalidade formar, capacitar e promover o aprimoramento dos integrantes do quadro dos profissionais da Guarda Civil Municipal de Valinhos, bem como dos servidores efetivos municipais que atuam em instituições e programas relacionados à segurança pública, tendo como princípio que sua função é preventiva, comunitária e de promoção dos direitos humanos fundamentais, dedicados a promover a proteção social.

Art. 7º Para a consecução de seus fins, a Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos promoverá **suas atividades dentro do conteúdo programático e cargas horários respectivas estabelecidas na Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, estabelecida pela SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, nos termos das Disciplinas e Programas Necessários à Formação das Guardas Municipais do Brasil.**

Art. 8º A Academia da Guarda Municipal tem como objetivos específicos **aqueles determinados pela Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, estabelecida pela SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça,** nos seguintes



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - capacitar e habilitar os guardas municipais para o exercício de suas funções;

II - acompanhar o desempenho dos guardas municipais, durante o período de estágio probatório;

III - produzir material didático-pedagógico de apoio ao ensino e instrução, buscando a constante atualização, promovendo ainda o estudo e indicações de novos equipamentos, conceitos, procedimentos e técnicas operacionais policiais;

IV - proporcionar o ensino e educação aos guardas municipais com uma formação técnico-profissional e humanística, a fim de desenvolver suas potencialidades e habilidades necessárias ao eficaz desempenho de suas atividades profissionais;

V - planejar e executar a grade de instruções do estágio de qualificação profissional, enfatizando a formação continuada e promover a adequação à matriz curricular nacional;

VI - promover a reabilitação profissional dos guardas municipais afastados, capacitando-os técnica e psicologicamente para o retorno das funções;

VII - promover o desenvolvimento, a regulamentação e o aperfeiçoamento dos programas de atenção biopsicossocial voltados para o guarda municipal;

VIII - valorizar o processo de ensino-aprendizagem, salientando uma abordagem que privilegie a construção do conhecimento, com ênfase nos aspectos conceituais, procedimentais e atitudinais;

IX - assegurar o aperfeiçoamento profissional

termos:

I. perceber-se como agente da cidadania e construir sua identidade como educador, mediador e agente de prevenção, utilizando o diálogo como importante instrumento para mediar conflitos e tomar decisões;

II. compreender o exercício de sua atividade como prática da cidadania, motivando-o a adotar no dia-a-dia, atitudes de justiça, cooperação interna e com outros órgãos parceiros, e respeito à lei, valorizando a diversidade que caracteriza a sociedade brasileira e posicionando se contra qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, étnicas, de classe social, de crenças, de gênero, de orientação sexual e em outras características individuais e sociais;

III. perceber-se como agente transformador da realidade social e histórica do país;

IV. conhecer e dominar as diversas técnicas para o desempenho de suas funções;

V. compreender os limites legais e ético-profissionais do uso da força;

VI. utilizar diferentes linguagens, fontes de informação e recursos tecnológicos para construir e afirmar conhecimentos sobre a realidade e as situações que requerem a atuação da Guarda Municipal;

VII. desenvolver o conhecimento de si mesmo e o sentimento de confiança em suas capacidades técnica, cognitiva, emocional, física e ética.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

e a formação continuada dos guardas municipais;

X - estabelecer, como objetivo de longo prazo, a universalização do ensino acadêmico, aprimorando as atividades diárias e contribuindo, dessa forma, para sua realização pessoal e profissional;

XI - promover o desenvolvimento da pesquisa científica e a análise estatística, com vistas a influenciar e subsidiar soluções no ensino e políticas públicas de segurança, cooperando com outras instituições de segurança pública, incluindo a participação social: e

XII - atualizar permanentemente o ensino de direitos humanos na Academia da Guarda Civil Municipal, reforçando, durante a realização dos cursos, a compreensão de que aos guardas municipais também são atribuídos esses direitos, devendo agir em defesa e promoção dos seus titulares.

Parágrafo único. O planejamento do conteúdo pedagógico da Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos poderá prever o ensino e aprendizagem à distância (EAD) para as disciplinas teóricas, desde que atenda seus plenos objetivos.

*Art. 10. A Guarda Civil Municipal de Valinhos, por meio de sua Academia, poderá prestar serviços de ensino para **instituições privadas ou públicas**.*

*Art. 9º A Academia da Guarda Civil Municipal de Valinhos, poderá prestar serviços de ensino **exclusivamente** para instituições públicas de outros entes federados, **mediante a devida recomposição financeira das despesas, através de convênios, acordos ou congêneres, nos termos do art. 62, inciso II, da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. A academia poderá organizar palestras, debates e/ou seminários, com a presença da comunidade objetivando a melhoria da segurança pública e proteção social.

Art. 11. Fica a Academia da Guarda Civil Municipal autorizada a receber doações ou legados, de qualquer espécie, desde que não impliquem encargos ao donatário.

Art. 12. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios com instituições públicas ou privadas, sem qualquer ônus para este Município, objetivando a cooperação com as atividades desenvolvidas pela Academia da Guarda Municipal.

Art. 13. O Poder Executivo poderá regulamentar as disposições desta Lei, no que couber.

Art. 14. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Parágrafo único. A academia poderá organizar palestras, debates e/ou seminários, com a presença da comunidade objetivando a melhoria da segurança pública e proteção social, de forma gratuita.

*Art. 10. Para recebimento de doações ou legados de qualquer espécie, desde que não impliquem encargos ao donatário, **fica o Poder Executivo autorizado a criar fundo financeiro exclusivamente para esse fim.***

Art. 11. Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios com instituições públicas ou privadas, sem qualquer ônus para este Município, objetivando a cooperação com as atividades desenvolvidas pela Academia da Guarda Civil Municipal.

Art. 12. O Poder Executivo poderá regulamentar as disposições desta Lei, no que couber.

Art. 13. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias consignadas no orçamento.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

No que tange aos projetos de Substitutivo o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

*Art. 97. **Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos, podendo **consistir em** projetos de resolução, de lei e de decretos legislativos, indicações, moções, requerimentos, substitutivos, emendas, subemendas, pareceres e recursos.***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

CAPÍTULO VI - DOS SUBSTITUTIVOS E DAS EMENDAS(arts. 139 a 141)

*Art. 139. **Substitutivo** é o projeto apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.*

Parágrafo único. Não é permitido ao Vereador apresentar substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.

(...)

*Art. 141. Não serão aceitos **substitutivos**, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.*

§ 1º O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.

(...)

Art. 152. Na primeira discussão debater-se-á cada artigo do projeto separadamente.

§ 1º Nesta fase da discussão é permitida a apresentação de substitutivos, emendas e subemendas.

*§ 2º Apresentado o substitutivo pela Comissão competente ou pelo próprio autor, será discutido preferencialmente em lugar do projeto; **sendo o substitutivo apresentado por Vereador será encaminhado à Comissão competente para parecer.***

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, tratando-se de emenda que tem relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice regimental para sua tramitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Noutro aspecto, cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Executivo resta pacífico na Suprema Corte a possibilidade de emendas parlamentares:

Ementa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.

2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(STF. ADI 2583 RS. Plenário, 01.08.2011)

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Regimento Interno da Câmara.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 1º da LC nº 2.064, de 04.03.20, do Município de Icém, estabelecendo readequação salarial para os servidores municipais. Exclusão, por emenda parlamentar, dos ocupantes de cargos em comissão. Pretensão da Prefeita de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*invalidação da ressalva feita pela Câmara, para que também os comissionados recebam aumento. Inviabilidade. **Emenda parlamentar. Possível a realização de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, desde que (i) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) não acarretem aumento de despesa. Requisitos devidamente observados. Emenda ficou adstrita ao objeto da lei remuneração de servidores. Ademais, não implicou aumento de despesa, promovendo, ao contrário, redução de gastos em comparação com o projeto original. Apontada omissão da emenda quanto aos anexos. Irrelevância. Alterações necessárias são decorrência lógica do teor da emenda. Princípio da isonomia. Ausente a apontada violação. Restrição do aumento salarial aos servidores efetivos se encontra dentro da discricionariedade política do Poder Legislativo. Inexistente afronta à igualdade, máxime porque a maior defasagem salarial era verificada, realmente, entre os ocupantes de tais cargos. Decisão razoável, à luz da crise econômico-financeira vivenciada pelo Município e da grande quantia de cargos em comissão irregulares lá existentes, muitos dos quais recentemente invalidados por este Eg. Órgão Especial. Atuação do Judiciário como legislador positivo. Impossibilidade. Aplicação da SV nº 37 ("Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia"). Vícios de inconstitucionalidade não verificados. **Ação improcedente, na parte conhecida.*****

(TJSP. Adin nº 2044212-77.2020.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Data de Julgamento: 12/08/2020)

Entretanto, ressaltamos que as emendas parlamentares em projetos de iniciativa do Executivo devem ser analisadas observando-se seus limites, ou seja, **desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.**

Nessa linha, colacionamos decisões da Corte Bandeirante que tratam da análise de emendas/substitutivos em projetos de iniciativa do Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRELIMINAR – AFRONTA AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL – Ação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

que busca perquirir a compatibilidade vertical da norma, analisando-a em confronto com a Constituição Estadual - Descabida a análise da alegada inconstitucionalidade diante de diploma legislativo diverso – Precedente. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – Inocorrência.** Cuida-se de ação ajuizada pelo DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL SP), em que **pretende a declaração de inconstitucionalidade do artigo 12, Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020**, do Município de São Paulo, que autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho; altera artigos da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei nº 16.703, de 04 de outubro de 2017, da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e acrescenta artigo à Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. O projeto de lei em questão previa a concessão de uso de imóvel à Associação do Museu Judaico do Estado de São Paulo **e, após a apresentação de substitutivo por parlamentares,** acrescentou-se dispositivo que ampliou as organizações sociais de cultura aptas a responder a chamamentos públicos para gestão de equipamentos e programas culturais vinculados ao Complexo Theatro Municipal de São Paulo. **Não se verifica o desvirtuamento da lei. Não restou caracterizado aumento de despesas com a inclusão do artigo em comento, tampouco ficou configurada total impertinência material com o escopo inicial do projeto originalmente apresentado pelo Chefe do Poder Executivo.** Na verdade, houve a ampliação e pluralização do processo de concorrência à gestão de um equipamento cultural municipal de enorme relevância. Ademais, durante a tramitação do processo legislativo houve Audiência Pública tratando especificamente do tema, oportunidade em que houve manifestação da Secretária de Cultura do Município (fls. 196/198). **Em que pese não tenha plena identidade de tema entre o projeto original e o assunto trazido por meio de emenda parlamentar, não se trata do chamado "contrabando legislativo", em razão da correlação temática do assunto, tendo havido, ainda, discussão específica acerca do tema durante a tramitação legislativa, motivo pelo qual não se vislumbram elementos suficientes para ensejar o reconhecimento da ausência de pertinência temática do dispositivo objurgado, pena do Poder Judiciário imiscuir-se em função típica do Poder Legislativo Municipal.** Vício de iniciativa. Inocorrência. Não há falar em vício de iniciativa, porquanto o dispositivo impugnado não tratou do regime de concessão ou permissão de serviços públicos. Na



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*verdade, houve ampliação do rol de organizações sociais elegíveis à qualificação como organização social para chamamentos públicos para gestão de equipamentos e programas culturais vinculados ao Complexo Theatro Municipal de São Paulo. Dessa forma, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes ou usurpação das regras constantes do rol das matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **Ação improcedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2045572-47.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2021; Data de Registro: 29/01/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - artigos 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, que "autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho.

Altera artigos da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei nº 16.703, de 04 de outubro de 2017, da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e acrescenta artigo à Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015".

*Artigos inseridos na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, **por intermédio de substitutivos, a fim de alterar as Leis Municipais nºs 16.211/2015, 16.703/2017 e 17.216/2019. Ausência de pertinência temática. "Contrabando legislativo" configurado.***

Inicialmente, cumpre afastar a alegada ausência de adequada parametricidade, pois o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário nº 650.898/RS, em 17 de outubro de 2017 decidiu:

"O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 484 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário, reformando o acórdão recorrido na parte em que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei nº 1.929/2008, do Município de Alecrim/RS, para declará-los constitucionais, vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia (Presidente), que desproviavam o recurso. Por unanimidade, o Tribunal fixou as seguintes teses: 1) - "Tribunais de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados".

A Lei municipal nº 16.211/2016 "Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo; e confere nova redação ao inciso I do art. 21 da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001".

*Os artigos 9º e 10, inseridos na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, **por intermédio de substitutivos**, que alteraram os artigos 5º e 6º, da Lei Municipal nº 16.211/2016, e que acrescentou o artigo 6-A, na Lei Municipal nº 16.211/2016, tratam de assuntos relacionados à exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação, bem como prevê que "o contrato de concessão poderá ter como objeto, de forma autônoma ou conjugada, a exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo".*

O artigo 6-A, acrescido à lei Municipal nº 16.211/2016, por sua vez, trata da autorização para a concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso, de forma autônoma, de áreas e construções inseridas nos terrenos dos terminais.

*2) A Lei Municipal nº 16.703/2017, alterada pelo artigo 11 da Lei Municipal nº 17.258/20, esta última ora objurgada, "Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015". artigo 11, inserido pelo Poder Legislativo na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, **por intermédio de emenda**, acresce dois incisos ao artigo 9º da Lei nº 16.703/2017, autorizando, dessa forma, o Poder Executivo a outorgar concessões e permissões às áreas situadas nos baixos de viadutos, pontes e adjacências do Município de São Paulo e aos reservatórios municipais de águas pluviais (piscinões), bem como acrescenta o inciso VII, ao §3º, do mesmo*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

artigo 9º, autorizando que o Chefe do Poder Executivo adote outras providências com relação à concessão de reservatórios municipais de águas pluviais.

3) Por fim, a Lei Municipal nº 17.216/2019, alterada pelo artigo 14 da Lei Municipal nº 17.258/20, esta última ora objurgada, "Dispõe sobre a desestatização dos bens municipais que especifica, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização e estabelece providências correlatas".

*O artigo 14, inserido na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, **por intermédio de emenda**, retirou do Anexo Único da Lei Municipal nº 17.216/2019 (frise-se: que "dispõe sobre a desestatização dos bens municipais que especifica, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização e estabelece providências correlatas"), dois imóveis que haviam sido, pela mesma Lei Municipal nº 17.216/2019, desafetados e incorporados na classe de bens dominiais, o que autorizava o Poder Executivo, assim, a promover as suas desestatizações.*

*Como se constata, os artigos 9º, 10, 11 e 14, **inseridos mediante emendas parlamentares na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, não guardam qualquer pertinência temática com o texto do seu projeto original**, qual seja, autorizar a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho.*

Não se vislumbra pertinência temática** entre a Lei Municipal nº 17.258/20, cuja proposta original do Chefe do Poder Executivo, encaminhada à Câmara Municipal de São Paulo, era, única e exclusivamente, conforme fls. 76/78 dos autos, autorizar a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho, e as Leis Municipais nº 16.211/2015, nº 16.703/2017 e nº 17.216/2019, **estas três alteradas por intermédio de substitutivos/emendas.

Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal reafirmam que há limitação ao poder de emendar projetos de iniciativa do Poder Executivo, a fim de evitar "(a) aumento de despesa não prevista, inicialmente; ou então (b) a desfiguração da proposta inicial, seja



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela alteração extrema do texto originário, que rende ensejo a regulação praticamente e substancialmente distinta da proposta original".

A imprescindibilidade da pertinência temática, em caso de emendas a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já foi amplamente debatida por este Colendo Órgão Especial, especialmente nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2252821-36.2018.8.26.0000, de relatoria do Excelentíssimo Desembargador Renato Sartorelli:

"Em que pese a autonomia dos Municípios para se auto-organizar e autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito às regras do processo legislativo, em razão do princípio da simetria e da norma contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.

Como se sabe, o poder de emendar projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo qualifica-se como atribuição inerente ao exercício da típica função legislativa, guardando natureza eminentemente constitucional.

Essa prerrogativa institucional do Poder Legislativo, por não traduzir corolário da função de deflagrar o processo de formação das leis, é legitimamente exercida pelos parlamentares, ainda que se cuide de proposições normativas sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, podendo ampliar, restringir ou modificar o texto original (ADI nº 5.127/DF, Relatora Ministra Rosa Weber).

No entanto, o poder de emenda não é ilimitado, sendo defeso à Câmara Municipal incluir modificação a projeto de lei de iniciativa do Prefeito que implique aumento de despesas (artigo 24, § 5º, item 1, da Constituição Estadual) ou que não guarde relação de pertinência com a proposição original.

Na mesma linha a Jurisprudência do Colendo STF :

"EMENTA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF , ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

- O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA , Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF , art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência.

- Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (ADI 1.050-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 23/4/2004)". (RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 1.260.771, SÃO PAULO, RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES, decidido em 13 de maio de 2020).

Também, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem sólida jurisprudência de que, nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original, também vedada a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa. Cito o precedente firmado no



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

juízo da ADI 4827, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019:

"Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). (...)

A Lei Municipal nº 17.258/20, ora objurgada, e as Leis Municipais nº 16.211/15, nº 16.703/17 e nº 17.216/19, que foram alteradas, tratam, respectivamente, de concessão administrativa de uso de área pública municipal, concessão de terminais de ônibus, concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos, bem como a desestatização de bens municipais, havendo, dessa forma, clara interferência do Poder Legislativo na organização, administração e gestão do patrimônio público municipal.

Vê-se, destarte, não ser aplicável ao caso o Tema 917, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, de maneira que a observância à pertinência temática era mesmo intransponível.

Vislumbro a necessidade de modulação dos efeitos desta declaração de inconstitucionalidade.

Os artigos ora declarados inconstitucionais alteraram as Leis Municipais nº 16.211/15, nº 16.703/17 e nº 17.216/19, que tratam, respectivamente, de : 1) concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso, de forma autônoma, de áreas e construções inseridas nos terrenos dos terminais; 2) autorização ao Poder Executivo para outorgar concessões e permissões de áreas situadas nos baixos de viadutos, pontes e adjacências do Município de São Paulo, bem como de reservatórios municipais de águas



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

pluviais (piscinões); 3) e exclui da lei de desestatização dois imóveis nela incluídos.

Dessa forma, há que se preservar os atos já efetivados com base nas normas declaradas inconstitucionais, com o escopo de resguardar a segurança jurídica e o excepcional interesse social no caso concreto.

A não modulação dos efeitos, no caso concreto, poderia ensejar à Municipalidade consequências indesejáveis e, quiçá, prejuízo ao erário e à população. Impõe-se, destarte, a modulação dos efeitos desta declaração de inconstitucionalidade por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.868/1999.

Assim, os efeitos da presente decisão se darão "ex nunc". Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2079154-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/04/2021; Data de Registro: 15/04/2021)

In casu, infere-se que a proposição em análise não gera despesa e que a maioria dos seus dispositivos guarda pertinência temática com projeto original, porquanto, consoante extraímos da justificativa do nobre parlamentar, o substitutivo visa essencialmente estabelecer “*como norteadora da Academia a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais, estabelecida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, do Ministério da Justiça do Governo Federal*”.

A esse respeito, a Lei Federal nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que “*Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais*”, estabelece:

“Art. 11. O exercício das atribuições dos cargos da guarda municipal requer capacitação específica, com matriz curricular compatível com suas atividades.”

Parágrafo único. Para fins do disposto no capu, poderá ser adaptada a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, *data máxima vênia*, vislumbramos inconstitucionalidade nos art. 2º, 3º, 7º, 8º e 10 do substitutivo, por extrapolarem os limites do poder das emendas parlamentares em matéria privativa do Executivo, incorrendo em vício de iniciativa e violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração, porquanto ao disporem sobre órgãos municipais e suas atribuições (Secretaria de Segurança e Cidadania); servidores públicos (atribuições do Secretário Municipal de Segurança e Cidadania e demais servidores da Guarda Municipal), atos de administração (cursos a serem ministrados) e a criação de fundo municipal, adentram na competência exclusiva da Chefe do Executivo, vulnerando o disposto no artigos 5º, 24, § 2º, “2” e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, *in verbis*:

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

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

“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;”;

Por oportuno, colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a criação de Fundo Municipal, vejamos:

*Lei Municipal de iniciativa parlamentar do município de Guarulhos, de nº 7.712, de 9.4.2019, que **criou o Fundo Municipal de Proteção Animal. Invasão da reserva da administração legislando-se sobre atos privativos do Executivo, em afronta aos artigos 5º e 47, II e XIV da Constituição Estadual. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119395-54.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: **04/05/2021**). G.n.*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.786, de 15 de junho de 2018, que “dispõe sobre a criação do conselho municipal de proteção e bem-estar animal COMPBEA e a **criação do fundo municipal de proteção e bem-estar animal FUBEM** e dá outras providências”, da cidade de Taquarituba. Alegado vício de iniciativa. **Violado o princípio da separação de poderes. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes.** Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

da Constituição Estadual. Ação procedente (ADIN nº 2127677-52.2018.8.26.0000, Rel. Péricles Piza, j. 30.01.2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, do Município de Guarulhos, que institui o Fundo Municipal de Segurança Pública. Iniciativa Parlamentar. Ingerência na Administração Pública. Vício material e Formal. Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", 174, III c.c. § 4º, item 1, 176, inciso IX e 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento de vício de iniciativa e de Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada. Ação procedente, com efeito ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001634-36.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019)

ADI. LCM 4.787/2015 – CAIEIRAS. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar n. 4.787/2015, do Município de Caieiras, que dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Município, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras – A criação de órgão administrativo e de fundo municipal, bem como o estabelecimento de obrigações a entidades do Poder Executivo, desrespeita os artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Inconstitucionalidade configurada no tocante a tais dispositivos – Possibilidade, contudo, de lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural e natural do Município – Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VII, CF, e 19, VII, CE) – Ademais, a matéria tributária não se insere no âmbito de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo – Interpretação restritiva que se confere às matérias de iniciativa reservada, previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da CE. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 22065697720158260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Moacir Peres – 17/02/2016 – Votação Unânime – Voto nº 29214).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa linha, destacamos algumas decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal acerca das limitações ao poder das emendas parlamentares:

ADI 7145 MC-Ref

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 30/05/2022

Publicação: 20/06/2022

Ementa

*Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por **emenda parlamentar**. 1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por **emenda parlamentar** a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do **Poder Executivo**. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. 3. Há verossimilhança na alegação de vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988). As normas inseridas por **emenda parlamentar** tratam de matérias diversas daquela originalmente prevista no projeto de lei encaminhado pelo Governador. **Além disso, também se submetem a reserva de iniciativa do Poder Executivo** e importam em aumento de despesa (art. 63, I, da CF/1988). 4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado. 5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé. 6. Referendo da medida cautelar.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADI 5087

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 19/12/2019

Publicação: 21/09/2020

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.**

1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004).

2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo.

3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257.

4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ADI 4827

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 27/09/2019

Publicação: 15/10/2019

Ementa

*Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. **A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria** (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). 2. **O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual.** 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da Justiça Militar,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder. Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas “f” do inciso I do art. 1º e “f” do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas “b” do inciso I do art. 1º e “b” do inciso I do art. 2º; da expressão “a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo”, constante do art. 7º, caput; da locução “com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo”, presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase “e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011”, do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

Destarte, vislumbramos a necessidade de alteração dos arts. 2º, 3º, 7º, 8º e 10, sugerindo-se, caso acolhido esse entendimento, a manutenção, com as adequações que eventualmente se fizerem necessárias para manter a consonância entre as proposições (PL 168/2022 e Substitutivo ao PL 168/2022), da redação do projeto inicial.

Do mesmo modo, considerando o disposto no art. 12 da Lei 13.022/2014, sugerimos, respeitosamente, alteração do art. 1º do projeto, substituindo a expressão “meio” por “órgão”, in verbis:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 12. É facultada ao Município a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da guarda municipal, tendo como princípios norteadores os mencionados no art. 3º.

§ 1º Os Municípios poderão firmar convênios ou consorciar-se, visando ao atendimento do disposto no caput deste artigo.

§ 2º O Estado poderá, mediante convênio com os Municípios interessados, manter órgão de formação e aperfeiçoamento centralizado, em cujo conselho gestor seja assegurada a participação dos Municípios conveniados.

§ 3º O órgão referido no § 2º não pode ser o mesmo destinado a formação, treinamento ou aperfeiçoamento de forças militares”.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, *s.m.j.*, considerando o escopo do substitutivo em análise que visa estabelecer “*como norteadora da Academia a Matriz Curricular Nacional para Guardas Municipais*”, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada recomendação acima de alteração dos arts. 1º, 2º, 3º, 7º, 8º e 10. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 16 de setembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica