



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 153/2023.**

**Assunto: Emenda 02 ao Projeto de Lei nº 38/2023** que “Autoriza o município de Valinhos a contratar com a DESENVOLVE SP - AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO, operações de crédito com outorga de garantia e dá outras providências. (Mens. 13/23)”.

**Emenda de autoria do Vereador Franklin.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que tenciona incluir art. 2º ao Projeto de Lei 38/2023, que “Autoriza o município de Valinhos a contratar com a DESENVOLVE SP - AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO, operações de crédito com outorga de garantia e dá outras providências. (Mens. 13/23)”, renumerando os demais, nos seguintes termos:

*Art. 1º. É incluso o art. 2º ao Projeto de Lei 38/2023, com a seguinte redação, renumerando-se os demais:*

*Art. 2º - As operações de crédito que trata o artigo 1º desta Lei subordinar-se-ão às seguintes condições gerais:*

*I- Quanto à linha de crédito “Desenvolve Municípios”:*

*a) taxa de juros do financiamento de 6% ao ano, calculada pro rata die, acrescida da Taxa Selic, ou aquela que venha a substituí-lo no caso de sua extinção, pagáveis inclusive durante o prazo de carência, à Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo.*

*b) a taxa de juros do financiamento poderá ser alterada a qualquer momento, desde que mais benéfica ao Município.*

*c) o prazo total de financiamento será de até 96 (noventa e seis) meses, contados a partir da assinatura do contrato de*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*financiamento, sendo de até 24 (vinte e quatro) meses o prazo de carência para início da amortização do valor principal.*

*II- Quanto à linha de crédito “Municípios Sustentáveis”:*

*a) taxa de juros do financiamento de 0,25% ao mês, calculada pro rata die, acrescida da Taxa Selic, ou aquela que venha a substituí-lo no caso de sua extinção, pagáveis inclusive durante o prazo de carência, à Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo.*

*b) a taxa de juros do financiamento poderá ser alterada a qualquer momento, desde que mais benéfica ao Município. c) o prazo total de financiamento será de até 120 (cento e vinte) meses, contados a partir da assinatura do contrato de financiamento, sendo de até 12 (doze) meses o prazo de carência para início da amortização do valor principal.*

*§ 1º. Em relação ao inciso “I”, alínea “a” deste artigo, caso o município esteja adimplente com as parcelas do financiamento, a taxa de juros de 6% deverá ser reduzida para 3% ao ano, equivalente a 0,25% ao mês, mantido o acréscimo da Taxa Selic, ou aquela que venha a substituí-lo no caso de sua extinção.*

*§ 2º. Durante o período de carência, os juros, acrescido da Selic, serão pagos trimestralmente.*

*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 neste parecer não tem força vinculante**, sendo meramente opinativa não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “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.)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos para análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

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

**Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.**

*§ 1º. Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.*

*§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.*

**§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.**

*§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.*

*§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.*

**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.*

*§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.*

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 na sua tramitação.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Noutro aspecto, cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Executivo resta pacifico na Suprema Corte a possibilidade de emendas parlamentares **desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas:**

*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)*

Nessa linha, colacionamos algumas decisões do Colendo Supremo Tribunal Federal que tratam dos limites das emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa do Executivo abordando a pertinência temática das emendas:

**ADI 7145 MC-Ref**

*Órgão julgador: **Tribunal Pleno***

*Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO*

*Julgamento: 30/05/2022*

*Publicação: 20/06/2022*

***Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

### **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.

---

### **ADI 5087**

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 19/12/2019

Publicação: 21/09/2020

### **Ementa**

**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.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.**

---

**ADI 4827**

**Órgão julgador: Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 27/09/2019

Publicação: 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).** **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**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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, 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.*

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alteração, por emenda parlamentar, do parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº 5.703, de 17 de fevereiro de 2022, do Município de Taubaté, que prevê a limitação da gratificação por regime especial de trabalho aos oficiais da Guarda Civil Municipal em 20% sobre seus vencimentos – Regularidade – Pertinência temática observada, bem como ausente indevida majoração de despesa – Inconstitucionalidade dos incisos II e IV do artigo 1º da Lei nº 5.703, de 17 de fevereiro de 2022, do Município de Taubaté - Gratificação por regime especial de trabalho para remunerar o servidor que atuar em locais de trabalho variáveis ou para prestar depoimentos durante horários de folga em razão das atividades policiais – Previsão genérica bem como ausência de indicação de especial natureza do serviço que exigisse maior grau de disponibilidade do servidor público – Inconstitucionalidade do parágrafo 4º do artigo 2º de referida lei, que prevê a incorporação da gratificação aos vencimentos – Vedação expressa pelo parágrafo 5º do artigo 124 da Constituição Bandeirante - Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público – Artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado - Inconstitucionalidade que se declara do artigo 1º, incisos I e IV e do artigo 2º, parágrafo 4º da Lei nº 5.703, de 17 de fevereiro de 2022, do Município de Taubaté –*  
**AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE**, aplicando-se os efeitos "ex tunc", observada a irrepetibilidade de valores porventura auferidos.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2098383-13.2022.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/11/2022; Data de Registro: 01/12/2022)

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade - Município de Ubatuba - § 2º do art. 16 da Lei n. 4.421, de 23 de setembro de 2021 – **Emenda parlamentar que promoveu alteração da redação do art. 16 do Projeto de Lei n. 111/2021 - Projeto de lei, de iniciativa da Chefe do Poder Executivo Municipal, instituindo licença-prêmio aos servidores públicos, acrescida de emenda parlamentar assentindo ao cômputo de tempo anterior, objeto de veto apostado e derrubado após o prazo de 30 (trinta) dias.** 2. **Abuso do poder de emenda porque ainda que guarde pertinência temática com a proposição original, implicou aumento de despesa, o que é vedado, à luz do art.**





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

24, § 5º, da Constituição Estadual e da tese consolidada em regime de repercussão geral (Tema 686). 3. Ofensa ao pacto federativo, visto que a União editou a Lei Complementar n. 173/2020 (norma invocada a título de bloqueio de competência), de abrangência nacional, calcada na competência federal para legislar sobre normas gerais em matéria financeiro-orçamentária (art. 24, I e II e § 1º, da CF), cognoscível pelo Tema 484 de repercussão geral – Procedência do pedido.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033054-54.2022.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/10/2022; Data de Registro: 28/10/2022)

---

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ubatuba. **Emenda parlamentar apresentada no projeto de Lei nº 113/2021. Alegação de inconstitucionalidade da alteração legislativa apresentada pela edilidade, consistente na expressão "e inativos a partir de 29 de março de 1994", presente no artigo 381, da Lei Municipal nº 4.418/21, de 17 de setembro de 2021. Inocorrência. Ausência de vício formal de iniciativa. Hipótese dos autos em que a emenda parlamentar atendeu aos limites constitucionais relativos à pertinência temática do projeto de lei remetido pelo Chefe do Poder Executivo, além de não ter implicado a criação ou o aumento de despesas. Observância, in casu, dos limites ao poder de emenda parlamentar. AÇÃO IMPROCEDENTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2288943-43.2021.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/06/2022; Data de Registro: 30/06/2022)

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 5A E 5C ACRESCIDOS POR EMENDA PARLAMENTAR À LEI Nº 4.376/2020 DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA – EMENDA QUE DESBORDOU DE SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS AO DISPOR SOBRE TEMA ESTRANHO AO PROJETO INICIAL – VIOLAÇÃO DO §5º, DO ARTIGO 24, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – ARTIGO 5º QUE DISPUNHA SOBRE O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AOS CARGOS CRIADOS NA LEI – ACRÉSCIMOS PARLAMENTARES QUE ALTERARAM DISPOSITIVOS DE**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**OUTRA LEI MUNICIPAL, CRIANDO E EXTINGUINDO CARGOS - PERTINÊNCIA TEMÁTICA INOBSERVADA - CAUSA DE PEDIR ABERTA QUE PERMITE, AINDA, O RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 5B, PELOS MESMOS FUNDAMENTOS - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA DOS ARTIGOS 5ºA, 5ºB E 5ºC, DA IEI 4.376/2020, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA - AÇÃO PROCEDENTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2269219-87.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 26/08/2021)

---

*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 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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

---

*Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 2º do art. 1º e dos parágrafos 1º e 2º do artigo 4º da Lei 5.369/20 do Município de Matão, que dispõe sobre o preenchimento de cargos comissionados. **Emenda parlamentar que estabelece necessidade de observância do preceito do art. 37 da CF/88**, expressamente referido quando se exige capacitação técnica e conhecimento na área de atuação. Ainda por emenda extinta parte dos cargos criados. **Emenda que guarda pertinência temática com o projeto, não aumenta despesa e não o desfigura de modo substancial, assim admitida mesmo em matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.** Precedentes. Ação julgada improcedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2077823-21.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/06/2021; Data de Registro: 10/06/2021)*

---

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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**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 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".*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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:***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*"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 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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 julgamento 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,**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

*(...)*

*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 não gera despesa e, s.m.j., guarda pertinência temática com projeto original, porquanto não trata de matéria diversa, não desfigura a proposta inicial, nem mesmo promove alteração extrema do texto originário que renderia ensejo à regulação substancialmente distinta da proposta original, limitando-se a incluir condições gerais que já são praticadas nas linhas de*



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

crédito da DESENVOLVE SP - AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO, conforme noticiado no *site* da agência<sup>23</sup>.

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade do projeto de emenda. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 11 de maio de 2023.

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

---

<sup>2</sup> <https://www.desenvolvesp.com.br/municipios/opcoes-de-credito/desenvolve-municipios/>  
Acesso em 11/05/2023.

<sup>3</sup> <https://www.desenvolvesp.com.br/municipios/opcoes-de-credito/linha-municipios-sustentaveis/>  
Acesso em 11/05/2023.