

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 081/2018

**Assunto: Projeto de Lei nº 61/2018 – Aatoria dos vereadores José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni) e Dalva Berto – Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Patrulha Maria da Penha” da Guarda Civil Municipal.**

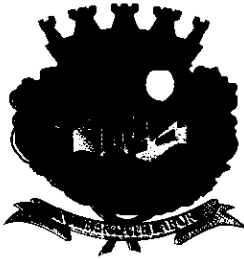
**À Diretora Jurídica**  
**Dra. Karine Barbarini da Costa**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Patrulha Maria da Penha” da Guarda Civil Municipal”*.

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

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Acerca da matéria este Departamento já se pronunciou por meio do Parecer Jurídico nº 281/2017 (doc. anexo) ao Projeto de Lei nº 240/2017 que trata do mesmo assunto, concluindo pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto, eis que ao nomear expressamente órgãos da administração e estabelecer obrigações a propositura imiscuiu-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violando o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 1º), bem como, por vício material na medida em que conferia à



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Guarda Civil Municipal de Valinhos atribuições que extrapolam os limites impostos pelo § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

*In casu*, por se tratar de “Lei autorizativa” igualmente vislumbramos violação ao art. 2º da Constituição Federal; art. 5º da Constituição Bandeirante e art. 3º da Lei Orgânica do Município, que estabelecem o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Com efeito, o Executivo prescinde de autorização legislativa para instituir programas, como no caso em apreço.

Neste sentido, colacionamos trecho de julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.005, de 22 de julho de 2016, que autoriza o Poder Executivo local a firmar convênio com a Associação Paulista de Educação, Cultura e Cidadania. Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada neste ponto. Por conseguinte, com a retirada da norma do ordenamento, desnecessária a análise da alegação subsidiária de inconstitucionalidade por falta de previsão orçamentária. Doutrina e jurisprudência (do STF e deste Órgão Especial). AÇÃO PROCEDENTE.*

[...]

*A lei em questão, de iniciativa do próprio legislativo municipal, tem exclusivo escopo autorizativo. A doutrina costuma questionar a natureza jurídica das chamadas leis de delegação ou autorização, pelas quais o órgão legislativo habilita ou autoriza o órgão executivo a emanar atos normativos com força de lei.*

18



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Está superada a velha doutrina germânica segundo a qual estas leis deveriam ser qualificadas como meramente formais. Elas não continham verdadeiras normas jurídicas, isto é, normas gerais e abstratas, válidas no confronto de todos os sujeitos. Permaneciam com um conteúdo meramente interno, insusceptível de ser invocado perante os juízes e praticamente submetido ao jogo das forças políticas.*

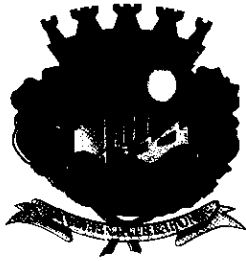
*O que importa, pelas leis de autorização, é saber qual a verdadeira natureza jurídica da autorização. Trata-se de transferência de poderes de um órgão para outro? Haverá verdadeira transferência de competências ou apenas uma delegação de matérias?*

*A delegação é uma delegação de matérias, abandonando o parlamento matérias que fazem parte da sua competência reservada à regulamentação do Executivo. O Executivo ao legislar sobre matérias reservadas do parlamento age em nome próprio.*

*As leis de autorização têm um caráter normativomaterial. Não se trata, pois, de simples "normas sobre a produção jurídica" ou de normas "organizatório-competenciais". Embora possuam uma força ativa atenuada, pois a sua dinâmica densificadora depende da emanção de decreto legislativo regional autorizador, elas contêm ou podem conter disposições de caráter material inovador ou simplesmente revogatório -, alterando o ordenamento pré-existente. Por outro lado, o caráter de materialidade das leis de autorização conexiona-se com os seus efeitos externos, pois a autorização legislativa deve tornar previsível e transparente para o cidadão as hipóteses em que o Governo fará uso da autorização e ainda o conteúdo que, com fundamento na autorização, virão a ter normas autorizadas.*

*O destinatário das autorizações legislativas é o Governo, entendendo-se como o Poder Executivo.*

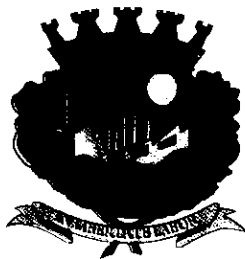
*Pontua Sérgio Resende de Barros (Leis autorizativas. Revista da AJURIS. Ano XXVI. nº 78, junho de 2000, p. 275/279):*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei estabelece o que o Constituinte já estabeleceu, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a constituição por ele estatuída. Ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa”. Segue o autor, demonstrando as incongruências que uma norma dita autorizativa pode acarretar: “De mais a mais, a inconstitucionalidade aqui se traduz em verdadeiros disparates. Veja-se. O poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Exemplo: se ex vi do inc. I do art. 51 da Constituição a Câmara dos Deputados pode autorizar o impeachment, óbvio que também pode não autorizar. Do mesmo modo, autorizar convive necessariamente com o não autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a 'lei' pudesse 'autorizar', também poderia 'não autorizar' o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria um disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poderdever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, incorre em falta administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual este participou, pela sanção ou veto, da elaboração da lei em que se fundou a sua própria perda. O que abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam leis autorizativas para prejudicar ou 'preparar' a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuídas pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição, como faz nos incisos II e III do art. 49, expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*autorização por ser competência exclusiva do Legislativo seria editada por decreto legislativo ou por resolução. Nunca por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais 'leis'. Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado. Nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, enfim, se requerida a sua manifestação, sanar essa inconstitucionalidade flagrante, a dita 'lei autorizativa'.*

*Desse modo, admitir a existência das chamadas "leis autorizativas" traria como consequência lógica permitir ao Poder Legislativo desautorizar o Poder Executivo a, até mesmo, praticar atos de administração, criando impasses políticos intoleráveis nos municípios, em prejuízo da população local.*

*Ademais, como já ressaltado por este Órgão Especial, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0198766-82.2012.8.26.0000:*

*"Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual desatendimento a essa quase imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado. Vasco Della Giustina, ensina 'não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação ou imposição, não podendo falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorrer ônus para o Poder Executivo Municipal.'" (Rel. Itamar Gaino j. em 27.03.2013; Direta de Inconstitucionalidade nº 2013429-78.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bártoli, j. em 29.04.2015).*

*Pelo princípio da legalidade insculpido no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República, a atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei.*

*Leia-se em Gilmar Ferreira Mendes e André Rufino do Vale (Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 244) que: "[...] a ideia expressa no dispositivo é a de que somente a lei pode criar regras jurídicas (Rechtsgesetze - Leis), no sentido de interferir na esfera jurídica dos indivíduos de forma inovadora. Toda novidade modificativa do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*ordenamento jurídico está reservada à lei. É inegável, nesse sentido, o conteúdo material da expressão 'em virtude de lei' na Constituição de 1988. A lei é a regra de direito (Rechtssatz Sentença Judicial) ou norma jurídica (Rechtsnorm Estado de Direito) que tem por objeto a condição jurídica dos cidadãos, ou seja, que é capaz de interferir na esfera jurídica dos indivíduos, criando direitos e obrigações".*

*José Afonso da Silva (Processo Constitucional de Formação das Leis. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 25) ensina sobre o conceito de lei: "Emile Bouvier e Gaston Jè estudaram o problema com proficiência; negando o conceito formal de lei, buscam firmar a definição verdadeira de lei. Criticam várias definições. Acham que a lei deve ser definida tendo em vista sua função e seus caracteres, visto que as definições correntes não distinguem a lei pelo seu aspecto funcional; não dizem o que é lei em sentido substancial e independentemente de qualquer forma, ou seja, de qualquer voto das assembleias que se chamam Poder Legislativo. [...] Então, estabelecem inicialmente os caracteres da lei para depois formularem o que chamam de verdadeira definição de lei. Esta é um preceito jurídico; é dotada de generalidade, de obrigatoriedade e de permanência ('La loi est permanente tant que les donnés du problème qu'elle régit sont les mêmes' tradução livre: "A lei é permanente, desde que os problemas dados que se rege são os mesmos"); e, finalmente, para extremar a lei do regulamento, do ponto de vista da função, destacam o caráter de originalidade da lei".*

*Este Colendo Órgão Especial já deitou vozes sobre o assunto.*

*Verifica-se em trecho do ven. Acórdão na ADI nº 2137157-59.2015.8.26.0000, pela relatoria do eminente Desembargador Márcio Bártoli (j. em 21 de outubro de 2015, V.U.):*

*"É certo, portanto, que em nosso Estado de Direito exige-se lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico, ainda que tal lei se destine à realização de políticas públicas e à implementação de programas visando à justiça social. No presente caso, contudo, a lei impugnada não cria objetivos, diretrizes e parâmetros para a efetivação de uma política pública, mas sim autoriza, ou delega ao Poder*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Executivo a criação do programa de capacitação profissional, de sorte que transferiu o exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à Administração Municipal, a quem caberá, em verdade, instituir as regras locais delineadoras da política. Reitera-se que é competência do Poder Legislativo, ao criar a lei, estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento - de forma abstrata porém com caráter de obrigatoriedade - delimitando, assim, o âmbito e os limites a serem observados pelo Poder Executivo no exercício do Poder regulamentar”.*

*Parece claro que a simples natureza “autorizativa” da lei não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência, circunstância que lhe trás a roupagem manifestamente inconstitucional. Confira-se, ainda, a respeito: STF, ADI nº 1136-7, Rel. Min. Eros Grau, j. em 16.08.2006.*

*De rigor, portanto, a declaração de sua invalidade, por violação à separação de poderes prevista no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo.*

*Posto isso, fenecendo o próprio objeto da lei, não haveria mais razão para analisar-se a alegação subsidiária atinente a eventuais futuras repercussões orçamentárias decorrentes da implantação da norma. Isso porque, neste julgamento, tal ato normativo vê-se efetivamente retirado do ordenamento jurídico, impossibilitando tenha lugar a suposta produção do prejuízo financeiro à Edilidade.*

*Ante o exposto, **JULGA-SE PROCEDENTE A AÇÃO**, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.005, de 22 de julho de 2016, do Município de Suzano.*

**BERETTA DA SILVEIRA**  
**Relator**

*(TJSP. Adin 2251953-29.2016.8.26.0000. Relator Des. 2251953-29.2016.8.26.0000. Data de Julgamento: 05/04/2017).*

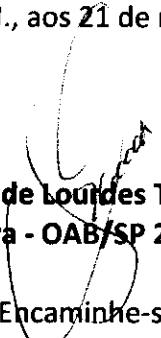


**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção dos nobres vereadores a proposta não reúne condições de constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 21 de março de 2018.

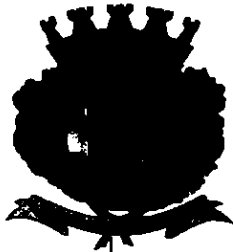
  
**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
**Procuradora - OAB/SP 218.375**

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

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

  
**Karine Barbarini da Costa**  
**Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506**





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

C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 008  
Resp.

Parecer DJ nº 981/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 240/2017 – Aatoria do Vereador Kiko Beloni – “Dispõe sobre a instituição do Programa “Patrolha Maria da Penha” da Guarda Civil Municipal”.

À Diretora Jurídica  
Dra. Karine Barbarini da Costa

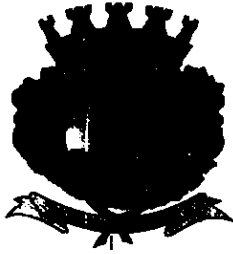
– Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a instituição do Programa “Patrolha Maria da Penha” da Guarda Civil Municipal”, de autoria do Vereador Kiko Beloni.

*Ab initio*, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

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

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Página 1 de 15



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

C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 009  
Resp. [assinatura]

No que tange à matéria entendemos que o projeto enquadra-se nas seguintes disposições da Lei Orgânica:

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

(...)

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

Pois bem, analisando os dispositivos do Projeto em comento, inicialmente temos que: por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II):

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição Federal, no artigo 61, § 1º, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

Página 2 de 15



C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 010  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

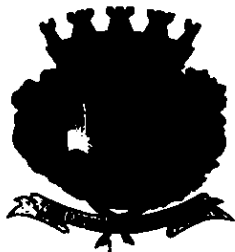
Por seu turno, a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

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;



C.M.V.  
Proc. Nº 4650, 17  
Fls. 011  
Resp. [Signature]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;

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.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

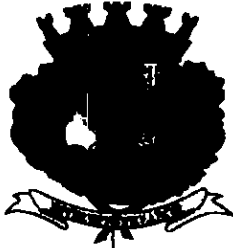
I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Assim, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de instituir programas.



C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 012  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

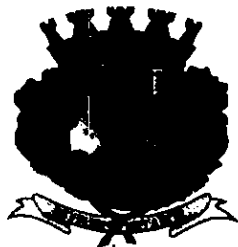
Nesse mesmo sentido temos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal proferido em julgamento do Recurso Extraordinário nº 290.549 AGR./RJ, ao qual seguiu-se o seguinte:

*"A irrisignação não merece prosperar. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei municipal nº 2.621/98 sob o fundamento de que esse dispositivo não poderia ter criado obrigações para órgãos da Administração, in verbis: "Quanto ao art. 6º da Lei sob exame, requisa-se verificação especialmente cuidadosa, porque, nesse dispositivo, nomeiam-se expressamente órgãos da Administração. Diz-se ali que, para a exequibilidade do Programa Rua da Saúde, integrarão seus esforços o CET-Rio, a Guarda Municipal, a Companhia Municipal de Limpeza, Urbana-COMLURB, e a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Tal concurso se fará, dispõe a Lei, através do fornecimento de pessoal técnico e de apoio, restritos a cada área específica da atuação. Este o único comando da Lei examinada que importou em intrometimento na distribuição de tarefas executórias aos diversos órgãos administrativos. Não se originando de proposição do Prefeito, o procedimento legiferante faz-se inválido, por vício radical, que contaminou o dispositivo resultante" (fls. 98/99). Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se:*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Objeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95." (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/2007).**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE**

Página 5 de 15



C.M.V.  
Proc. Nº 4650/L1  
Fls. 013  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versarem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada" (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30.11.2007 - grifo nosso).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegação de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembleia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJe de 5.12.2003).

Por outro lado, no que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim consignou: "Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder. Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo.

Página 6 de 15



C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 014  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

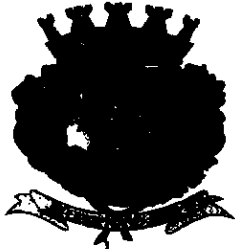
*Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás, sintônico como ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executividade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória. No que respeita ao inciso II, também se fala em obrigatoriedade de contratação de pessoal pela Administração, circunstância, contudo, que não decorre necessariamente da implantação do programa Rua Saúde, como se verifica inclusive do que dispõe os artigos 7º e 8º do diploma, que adiante ainda serão referidos. Dentro das perspectivas aqui colocadas, afigura-se impossível o reconhecimento da inconstitucionalidade por contágio, que imprestabilizaria todas as demais previsões da Lei Municipal nº 2621/98, efetivamente servis aos seus artigos 1º, 2º e 3º (fls. 96/97)". Verifica-se que o acórdão impugnado afastou a alegada inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afirmou ainda que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.*

(...) Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Brasília, 17 de março de 2010. Ministro DIAS TOFFOLI Relator" (Recurso Extraordinário nº 290549)

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento." (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290549)

Todavia, ao nomear expressamente órgãos da administração e estabelecer obrigações o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do

Página 7 de 15



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

C.M.V.  
Proc. Nº 4650,17  
Fls. 015  
Resp. [assinatura]

Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

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

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

[...]

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

[...]

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;"*

[...]

*XIX - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;"*

*"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."*

É nesse sentido também o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal.

[assinatura]





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

C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 016  
Resp. [assinatura]

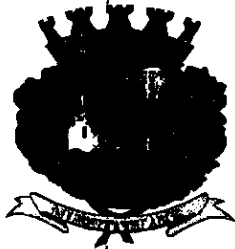
Assim, conforme entendimento do STF o legislativo pode criar programas, desde que não viole os princípios constitucionais da separação dos poderes, instituindo obrigações para os órgãos da administração pública, como no projeto de lei em questão.

Já no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ressalvados alguns julgados favoráveis em casos específicos, constatamos que a maioria dos julgados são contrários à criação de programas/campanhas de iniciativa parlamentar, sob o entendimento de que, no exercício de sua função legislativa, a Câmara não estaria autorizada a instituir campanhas, programas ou serviços administrativos por configurar típico ato de administração:

*Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Nº 3.771, de 27 de maio de 2015, do Município de Mirassol, que 'Autoriza a campanha de controle populacional de cães e gatos' – Iniciativa oriunda do Poder Legislativo Local – Inviabilidade – Inconstitucionalidade formal caracterizada – Lei que disciplina matéria própria de gestão pública, em ato de administração municipal, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo – Violação do princípio da separação dos poderes – Ato legislativo impugnado, ademais, que acarreta criação de despesa sem indicar respectiva fonte de custeio – ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, itens 2, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "A", 144 e 176, inciso I, da Constituição Bandeirante – Precedentes – Pretensão procedente.*

*Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.796/2015, de 29 de abril de 2015, que "Autoriza o Poder Executivo a instituir no Município de Piraçaiá o Programa Municipal de Prevenção e Combate à Dengue e dispõe sobre a ação fiscalizatória do Município nesse sentido". - Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto*

Página 9 de 15



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

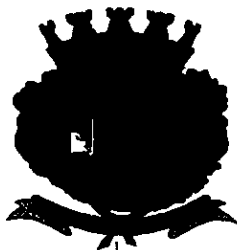
C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 017  
Resp. [assinatura]

*constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes Estaduais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Precedentes. - Ação procedente." (ADI 2105972-03.2015.8.26.0000)*

*• Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.848, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO 'PROGRAMA RUA DA CRIANÇA E DO LAZER' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO-PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual" (ADI 2001866-53.2016.8.26.0000)*

*• Ementa: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Sorocaba - LEI MUNICIPAL Nº 11.132/2015 - iniciativa parlamentar - LEI QUE dispõe sobre a instituição do programa de incentivo ao esporte amador alternativo", e dá outras providências - Invasão da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ingerência na Administração do Município - Vício de iniciativa configurado - Violação ao Princípio da Separação de Poderes E CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - AFRONTA AOS artigos 5º, 24, 52º, 2, 47, II, XIV E XIX, 144 e 176, I, Da Constituição do Estado DE SÃO PAULO - Inconstitucionalidade reconhecida - AÇÃO PROCEDENTE." (ADI 2172555-67.2015.8.26.0000)*

Página 10 de 15



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

C.M.V. Proc. Nº 4650/17  
Fls. 018  
Resp. [Signature]

Destarte, o projeto de lei em tela, ao nomear expressamente órgãos da administração e estabelecer obrigações imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violando o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 1º).

Noutro aspecto, cumpre ressaltar que a propositura igualmente padece de vício material na medida em que confere à Guarda Civil Municipal de Valinhos atribuições que extrapolam os limites impostos pelo § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

A esse respeito, leciona José Afonso Da Silva<sup>1</sup>:

*Os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de Polícia Municipal. Com isso, os Municípios não ficaram com qualquer responsabilidade específica pela segurança pública. Ficaram com a responsabilidade por ela na medida em que, sendo entidades estatais, não podem eximir-se de ajudar os Estados no cumprimento dessa função. Contudo, não se lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, e, menos ainda de polícia judiciária. A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Aí, certamente, está uma área que é de segurança pública: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens*

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 652-653.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS  
ESTADO DE SÃO PAULO

C.M.V.  
Proc. Nº 4650, 17  
Fls. 019  
Resp. *[Signature]*

*de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função da Polícia Militar. Por certo que não lhe[s] cabe qualquer atividade de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, que a Constituição atribui com exclusividade à Polícia Civil (art. 144, § 4º), sem possibilidade de delegação às guardas municipais.*

No mesmo sentido, Adriano e Anderson Sant'ana Pedra<sup>2</sup> ao comentarem o artigo 144, § 8º, da Constituição da República:

*Traz o art. 144, § 8º, da CF que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.*

*A lei que menciona o legislador constituinte é a lei municipal que, obviamente, deverá obedecer às balizas constitucionais, e cuidará, necessariamente, da área de atuação referida no texto constitucional.*

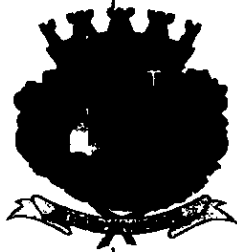
*O texto constitucional resolveu assim controvérsia sobre a possibilidade de os Municípios criarem guardas para fins específicos.*

*Contudo, essas finalidades a serem especificadas em lei não podem, obviamente, sobrepor as competências funcionais das polícias federais, das polícias civis estaduais, nem ao policiamento ostensivo que é atribuído à polícia militar estadual, sob pena de se ter configurada uma inconstitucionalidade. [...].*

Na oportunidade colacionamos ensinamentos do renomado doutrinador Diógenes Gasparini<sup>3</sup> acerca do assunto:

<sup>2</sup> PEDRA, Adriano Sant'ana; PEDRA, Anderson Sant'ana. Comentário ao artigo 144, § 8º, da Constituição. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1.739.

*[Signature]*



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

C.M.V. 4650/17  
Proc. Nº  
Fls. 020  
Resp. *[Handwritten Signature]*

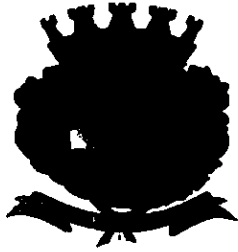
*O disposto neste parágrafo [§ 8º do art. 144 da CR] é de uma clareza mediana, dispensando-se assim qualquer interpretação. As guardas só podem existir se destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do Município. Não lhes cabem, portanto, os serviços de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Aliás, essas competências foram essencialmente atribuídas à Polícia Militar e à Polícia Civil, consoante prescrevem os §§ 4º e 5º, do susotranscrito art. 144 da Carta Federal [...].*

*Mantém-se, assim, nos termos da legislação constitucional, a tradição de não se atribuir ao Município competências e responsabilidades da Polícia Militar e da Polícia Civil. Essa persistente orientação é colhida no desenrolar dos trabalhos da Constituição de 1988. De fato, os dispositivos pertinentes à criação e às finalidades das guardas municipais no Projeto de Constituição de setembro/87 (art. 162, § 5º), no projeto "A" (art. 169, § 5º), no projeto "A" emendado (art. 170, § 6º), no projeto "B" (art. 150, § 8º), no projeto "C" (art. 144, § 8º), e, finalmente, no projeto "D" (art. 144, § 8º) sempre prescreveram, em redações mais ou menos iguais, que essas corporações se destinavam à proteção de bens, serviços e instalações do Município.*

*Ademais, qualquer tentativa visando a garantir às guardas municipais atribuições de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, de polícia judiciária ou de apuração de infrações penais, sempre foram rejeitadas pelos constituintes de 1988, conforme menciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, [...] Vozes abalizadas já manifestaram que às guardas municipais não tocam senão os serviços mencionados no § 8º*

<sup>3</sup> GASPARINI, Diógenes. As guardas municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais*, v. 671, p. 46, set. 1991.

*[Handwritten Signature]*



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

C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 021

do art. 144 da CF, interpretando, assim, corretamente o mandamento constitucional. Com efeito, afirma, com acuidade jurídica que lhe é peculiar, TOSHIO MUKAI que: "os Municípios, ainda de acordo com outras disposições esparsas da Constituição, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei" (art. 144, § 8º). Portanto, o Município não pode ter guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar, que só pode ser constituída pelos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 144, § 6º).

Dessa inteligência não destoa o Constitucionálista, membro da Comissão AFONSO ARINOS para a elaboração do Anteprojeto de Constituição para o Brasil, assessor do Sen. MÁRIO COVAS e, num segundo momento do PSDB na Assembleia Nacional Constituinte, Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA. Com efeito, nessa oportunidade, escrevendo, pois, de cátedra, afirmou: "a Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei".

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, ao cuidar da prevenção da segurança interna no plano federal, estadual e municipal, afirma: "no plano municipal, as atribuições de vigilância se restringem à segurança patrimonial de seus bens, serviços e instalações".

Não se pode, por todas as razões levantadas, alargar a competência atribuída às guardas municipais. Nem o simples fato de estar o artigo constitucional que permite sua criação integrado no cap. III, que trata da segurança pública autoriza essa ampliação.



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

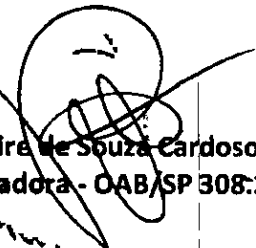
C.M.V.  
Proc. Nº 4650/17  
Fls. 022  
Resp. [assinatura]

Desse modo, consoante preceitua o artigo 144, § 8º da Constituição da República compete às guardas municipais a proteção de seus bens, serviços e instalações do Município e não o exercício, direto ou indireto, de atividades próprias à segurança pública.

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do nobre vereador, a proposta não reúne condições de legalidade e constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

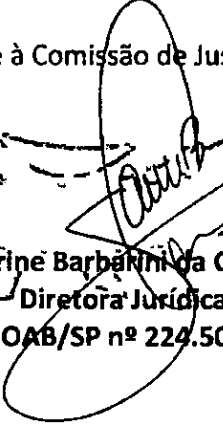
É o parecer.

D.J., aos 19 de outubro de 2017.

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Procuradora - OAB/SP 308.298

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

  
Karine Barbãrini da Costa  
Diretora Jurídica  
OAB/SP nº 224.506