

Registro: 2020.0000466728

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2286983-23.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 17 de junho de 2020.

JACOB VALENTE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°
2286983-23.2019.8.26.0000**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

VOTO N° 31.803

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 5.626, de 16 de abril de 2018, do Município de Valinhos, que assegurou à Guarda Municipal a identificação como 'Polícia Municipal de Valinhos' - Alegação do Prefeito, autor da ação, de usurpação da competência privativa do Poder Executivo para disciplinar matéria sobre a organização dos serviços públicos municipais, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à nova designação da Guarda Municipal - Matéria claramente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme interpretação dos artigos 5º, 24, § 2º, item 4, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea 'a', da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios por força do seu artigo 144 – Incidência, ainda, do preceito do artigo 147 da Carta Bandeirante, que reproduz o texto do artigo 144, § 8º, da CF/88, que estabelece que a guarda municipal é força de natureza civil destinada à proteção de bens, serviços e patrimônio municipal, sem se imiscuir na Segurança Pública preventiva e ostensiva de atribuição dos Estados e União – Inconstitucionalidade das guardas municipais adotarem a identificação de 'polícia', e ainda mais como 'militar', dada sua natureza civil – Não violação, por outro lado, dos preceitos orçamentários, segundo Tema 917, em repercussão Geral, no S.T.F. - Ação julgada procedente.

1 – Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Valinhos, objetivando declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.626/18 que 'assegura à Guarda Municipal de Valinhos a se identificar como Polícia Militar de Valinhos', oriunda de projeto de lei de iniciativa

parlamentar que foi objeto de veto integral, mas que restou derrubado pela Casa Legislativa e levado à promulgação.

Aduz, em breve síntese, que referido projeto de lei acaba por vulnerar o princípio da separação dos Poderes e da iniciativa privativa, eis que cabe ao Chefe do Poder Executivo a organização e funcionamento da Administração Pública, lembrando que a alteração da denominação implica em despesas com uniformes, viaturas e inúmeros documentos timbrados, atingindo os preceitos dos artigos 5º; 24, § 2º; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; 144 e 147 da Constituição Estadual.

Foi negada antecipação da tutela cautelar (fls. 53/54).

Após regular citação (fls. 60), a Procuradoria Geral do Estado se manifestou no sentido de que a norma objurgada viola o princípio da separação dos poderes, pois contém matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo no que tange à organização da administração pública, bem como a vedação de atribuição à Guarda Municipal nomenclatura própria de serviço público exclusivo da União e dos Estados (fls. 64/71).

O Presidente da Câmara Municipal, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 73/80, sustentando, em síntese, que o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral nos autos do Agravo no REx 878.911/RJ, decidiu que não há usurpação da competência privativa do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 87/101, opina pela procedência da ação, sob a premissa da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para disciplinar sobre a organização administrativa do serviço público, além da vedação do termo 'polícia' para a guarda municipal, na forma do artigo 147 da CE/89.

É o sucinto relatório.

2.1 – DA ALTERAÇÃO DA DENOMINAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL

Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade da Lei 5.626, de 16 de abril de 2018, que assegurou a denominação de 'Polícia Municipal de Valinhos' à corporação da Guarda Municipal de Valinhos (fls. 19).

Pois bem. Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Entretanto se faz necessária observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Dito isso, o artigo 144, parágrafo 8º, da Constituição Federal, dispõe que '*os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei*'.
'

Obviamente o fato de tal dispositivo estar inserto no capítulo que disciplina a Segurança Pública, não há dúvidas de que o limite constitucional das guardas municipais é a proteção de bens, serviços e instalações municipais, e não do controle preventivo ou repressivo da criminalidade.

No mesmo escopo o artigo 147 da Constituição Bandeirante:

Artigo 147 - Os Municípios poderão, por meio de lei municipal, constituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, obedecidos os preceitos da lei federal.

Referida Lei Federal é a nº 13.022/2014 que estabeleceu normas gerais para as guardas municipais dentro do limite constitucional, a começar por seu caráter **civil**:

Artigo 2º - Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Portanto, como bem ressaltado pela Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria Geral de Justiça, a designação de 'polícia', ainda mais de caráter 'militar', somente cabe à força de segurança dos Estados e da União, sendo inconstitucional a sua apropriação pelas guardas municipais, repita-se, de caráter civil.

Além disso, a guarda municipal é força que está sob o comando do Chefe do Poder Executivo, e se traduz em serviço público cuja organização está sob sua exclusiva alçada, conforme preceitos da Constituição Bandeirante:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Artigo 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 Assembléia 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:

[...]

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Artigo 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;

[...]

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

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-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Nesse sentido, alguns precedentes deste Órgão Especial, como por exemplo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.947, DE 16 DE AGOSTO DE 2.018, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA QUE 'INSTITUI O PROGRAMA 'NA MESMA MESA' PARA AS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL, NA FORMA QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE ESTENDEU AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO A ALIMENTAÇÃO FORNECIDA AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, DISPÔS SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES E IMPÔS NOVAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS ÀS UNIDADES EDUCACIONAIS, RESPECTIVAS EQUIPES GESTORAS E DE APOIO, À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, AOS FUNCIONÁRIOS ENVOLVIDOS NO PROJETO E AO SUPERVISOR ESCOLAR - INADMISSIBILIDADE - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITENS 2 E 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - 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 separação dos poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual'. 'Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que cria órgãos da administração pública e estabelece novas atribuições'. 'A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual.' (ADIn nº 2189186-81.2018.8.26.0000, rel. Des. Renato Sartorelli, j.28/11/2018).

Por outro lado, se é princípio basilar que toda despesa pública deve ter uma fonte de custeio identificada, ainda que esta não se concretize por fatores alheios ao Poder Público (artigos 167, inciso I, da CF e 6º da Lei 4.320/64), todo projeto de lei que a crie deve estar absolutamente compatível com o Plano Plurianual, a LDO e a respectiva Lei Orçamentária, de modo que haveria, em princípio, interesse de agir do Chefe do Poder Executivo para a adequação orçamentária do Município que está sob sua administração.

Nesse caso, se a alteração legislativa fosse somente de alteração da logomarca da guarda municipal, sem a designação de 'polícia municipal', não haveria, em princípio, violação ao princípio do orçamento público estabelecido no artigo 25 da Constituição Estadual, bem como ao decidido no **Tema 917**, em repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."

Como a matéria não é restrita somente nesse ponto, os argumentos da Presidente da Câmara Municipal de Valinhos não podem ser acolhidos.

3. ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do Novo C.P.C., pelo meu voto: **a-) declaro** a inconstitucionalidade da Lei nº 5.626, de 16 de abril de 2018, do Município de Valinhos, por incompatibilidade vertical com os preceitos dos artigos 5º, 24, § 2º, item 4; 47, incisos II, XI, XIV, XIX, alínea 'a'; 144 e 147 da Constituição Bandeirante; **b-) atribuo** efeitos 'ex tunc' à presente decisão, sem que as despesas efetuadas com a alteração da identificação visual da guarda municipal durante a validade da norma caracterizem violação ao preceito orçamentário municipal.

4. Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se procedente a ação.**

JACOB VALENTE
Relator