



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

**Parecer Jurídico nº 177/2023**

**Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 182/2022 – “Institui o programa de prevenção e combate à violência nos meios de transporte coletivo no âmbito do Município de Valinhos na forma que especifica. (Mens. 63/22)”.**

**Substitutivo de Aatoria dos Vereadores André Amaral, Alexandre "Japa", Edinho Garcia, Fábio Damasceno, Franklin, Henrique Conti, Mayr, Simone Bellini, Veiga, Tunico, Mônica Morandi.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 182/2022 que *“Institui o programa de prevenção e combate à violência nos meios de transporte coletivo no âmbito do Município de Valinhos na forma que especifica”*, nos seguintes termos:

<b>Projeto de Lei nº 182/2022</b>	<b>Redação proposta no Substitutivo ao PL nº 182/2022</b>
<p><b>Art. 1º</b> É instituído o programa de prevenção e combate à violência, sobretudo sexual e/ou de gênero e/ou racial, nos meios de transporte coletivo no Município de Valinhos, em conformidade com as disposições emergentes da presente Lei.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> Para os efeitos desta Lei considera-se:</p> <p>I - violência sexual: qualquer comportamento indesejado de caráter sexual, sob forma verbal, não verbal ou física, com o objetivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afetar a sua dignidade ou lhe criar um ambiente intimidatório, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador, tais como, mas não exclusivamente, o abuso sexual, a</p>	<p><b>Art. 1º.</b> Os serviços de transportes coletivos de passageiros, prestados no Município de Valinhos, deverão adotar ações afirmativas, educativas e preventivas ao abuso sexual e violência contra a mulher, sofridos no interior dos ônibus, bem como qualquer violência motivada por preconceito de origem, de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.</p>



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p>importunação sexual, o assédio sexual, o estupro etc.;</p> <p>II - violência de gênero: qualquer tipo de agressão física, psicológica, sexual ou simbólica contra alguém em situação de vulnerabilidade devido à sua identidade de gênero ou orientação sexual;</p> <p>III - violência racial: qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseada em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais.</p>	
<p><b>Art. 2º</b> O programa de prevenção e combate à violência nos meios de transporte coletivo no Município de Valinhos consiste em:</p> <p>I - desenvolver campanha educativa permanente contra a violência no Sistema de Transporte Coletivo de Valinhos para:</p> <p>a) identificar e coibir a prática de atos que atentem contra a dignidade da pessoa humana nos veículos do transporte coletivo;</p> <p>b) capacitar permanentemente os servidores públicos municipais, sobretudo das áreas de transportes e trânsito e da guarda civil municipal, com foco na orientação sobre como agir nos casos de violência objeto da presente Lei;</p> <p>c) <b>capacitar permanentemente os funcionários das empresas de transporte coletivo, com foco na orientação sobre como agir nos casos de violência objeto da presente Lei;</b></p> <p>d) conscientizar a população e os passageiros, sobre a importância do tema;</p> <p>e) estimular denúncias de atos de violência praticados nos veículos do transporte coletivo;</p>	<p><b>Art. 3º.</b> As empresas de transporte coletivo deverão realizar a capacitação e treinamento dos trabalhadores do transporte público coletivo de passageiros, com foco na orientação sobre como agir nos casos de abuso sexual contra mulheres.</p>



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p><b>II - afixar cartazes educativos com orientações quanto às medidas a serem adotadas em casos de violência, em locais visíveis no terminal rodoviário e no interior dos veículos;</b></p> <p>III - acionar a polícia militar ou a guarda civil municipal (através do motorista do veículo ou qualquer usuário do serviço) e paralisar imediatamente o veículo do transporte coletivo, na hipótese de flagrante delito durante o trajeto em curso, com a identificação do agressor, visando o seu encaminhamento à autoridade policial.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> As ações de capacitação permanente de servidores públicos municipais e de funcionários das empresas de transporte coletivo, referidas neste artigo, serão desenvolvidas em conjunto pela Municipalidade e pelas concessionárias do serviço público de transporte coletivo.</p>	<p><b>Art. 2º.</b> Deverá ser fixado no interior dos veículos de transporte coletivo cartaz com a seguinte orientação: “Abuso sexual no ônibus é crime”.</p>
<p><b>Art. 3º</b> Para os efeitos da presente Lei, as câmeras de vídeo monitoramento e o sistema GPS dos ônibus deverão ser disponibilizados às autoridades públicas municipais e/ou estaduais para reconhecimento do autor da violência e identificação do momento em que a ação foi praticada, para efetivar a denúncia junto aos órgãos municipais e estaduais.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> O banco de dados disponibilizado na forma do caput deste artigo deverá ser protegido, em conformidade com os princípios, diretrizes e dispositivos da Lei Federal nº 13.709/2018 - LGPD.</p>	<p><b>Art. 4º.</b> Para os efeitos da presente Lei, as câmeras de vídeo monitoramento e o sistema GPS dos ônibus deverão ser disponibilizados às autoridades públicas municipais e/ou estaduais para reconhecimento do autor da violência e identificação do momento em que a ação foi praticada, a fim de que seja efetivada a denúncia junto aos órgãos municipais e estaduais.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> O banco de dados disponibilizado na forma do “caput” deste artigo deverá ser protegido, em conformidade com os princípios, diretrizes e dispositivos da Lei Federal nº 13.709/2018 - LGPD.</p>
<p><b>Art. 4º</b> A prática de ato de violência sexual, de gênero ou racial no Sistema de Transporte Coletivo de Valinhos ensejará, sem embargos às responsabilidades civil e criminal, a aplicação de multa ao autor no valor de 05 (cinco) Unidades Fiscais do Município de Valinhos — UFMV, sem prejuízo de outras sanções legais</p>	<p><b>Art. 6º.</b> A prática de ato de abuso sexual e violência contra a mulher, nos meios de transporte coletivo de Valinhos, bem como qualquer ato de violência motivada por preconceito de origem, de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação ensejará, sem embargos às responsabilidades civil e criminal, a aplicação</p>



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

	<p>de multa no valor equivalente a 05 (cinco) Unidades Fiscais do Município de Valinhos - UFMV, sem prejuízo de outras sanções legais.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> No caso de reincidência, o valor da multa será duplicado.</p>
<p><b>Art. 5º</b> A empresa concessionária do Sistema Municipal de Transporte Coletivo que não cumprir a presente Lei será multada 50 (cinquenta) Unidades Fiscais do Município de Valinhos — UFMV por infração.</p>	<p><b>Art. 5º.</b> A empresa concessionária do Sistema Municipal de Transporte Coletivo terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias para se adequar à exigência disposta nesta Lei.</p>
<p><b>Art. 6º</b> As despesas decorrentes serão suportadas por verbas próprias, consignadas em orçamento.</p> <p><b>Parágrafo único.</b> O Município poderá celebrar acordos, convênios e instrumentos similares com órgãos públicos e privados visando a obtenção de recursos humanos, materiais e financeiros para a fiel execução da presente Lei.</p>	
<p><b>Art. 7º</b> Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p><b>Art. 7º</b> Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>

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

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo<sup>1</sup> não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

---

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



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

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

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

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

(...)

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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



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

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

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

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 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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). 2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo. A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo. 3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257. 4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.***

---



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**ADI 4827**

**Órgão julgador: Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 27/09/2019

Publicação: 15/10/2019

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

No mesmo diapasão, colacionamos decisões da Corte Bandeirante que tratam da análise de emendas/substitutivos em projetos de iniciativa do Executivo:

**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**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 aposto 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. 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)

---

**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 5ªA, 5ªB E 5ªC, 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)

---

**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 desproviaram 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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados".*

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

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

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

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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

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

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

**Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal reafirmam que há limitação ao poder de emendar projetos de iniciativa do Poder Executivo, a fim de evitar "(a) aumento de despesa não prevista, inicialmente; ou então (b) a desfiguração da proposta inicial, seja pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela alteração extrema do texto originário, que rende ensejo a regulação**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**praticamente e substancialmente distinta da proposta original**".

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

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

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

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

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

Na mesma linha a Jurisprudência do Colendo STF :

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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

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

Também, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **tem sólida jurisprudência de que, nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original**, também vedada a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa. Cito o precedente firmado no julgamento da ADI 4827, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

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

*(...)*

*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)*





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

In casu, data máxima vênia, s.m.j, analisando as alterações pretendidas infere-se que o substitutivo suplanta os limites do projeto original desnaturando a proposta em razão de alteração substancial do texto originário, porquanto alija a criação de um programa municipal de prevenção e combate à violência, sobretudo sexual e/ou de gênero e/ou racial no transporte público, com a supressão das ações propostas e dos conceitos das formas de violência que se pretende combater reduzindo o nível protetivo almejado no projeto inicial.

Ante todo o exposto, *s.m.j*, com todo respeito à louvável intenção nos nobres vereadores opinamos pela inconstitucionalidade do substitutivo. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 22 de maio de 2023.

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