



Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste

“Palácio 15 de Junho”

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

(Art. 41 e demais dispositivos da Seção XIV do Regimento Interno)

Ref.: Projeto de Lei nº 95/2021.

Ass.: “Estabelece o dever do Município de prestar assessoria jurídica gratuita para membros da Guarda Civil Municipal que sofrem processo judicial por conta do desempenho de suas funções”.

I - Relatório

(Art. 41, § 1º, 1, do Regimento Interno)

1 – O Projeto de Lei nº 95/2021 é de autoria do Ver. Eliel Miranda e outros.

2 - Deu entrada na Casa em 13 de maio de 2021.

3 - A matéria: “Estabelece o dever do Município de prestar assessoria jurídica gratuita para membros da Guarda Civil Municipal que sofrem processo judicial por conta do desempenho de suas funções”.

Voto da Relatoria

(Art. 41, § 1º, 2 do Regimento Interno)

Parecer contrário.

III - Decisão

(Art. 41, § 1º, 3 do Regimento Interno)

Parecer contrário, com base no Parecer n. 130/2021 - LOPP,
s.m.j..

Sala de Reuniões da Comissão, em 05 de agosto de 2021.

ELIEL MIRANDA
- Membro -

JÚLIO CESAR SANTOS DA SILVA
- Membro -

JOSÉ LUIS FORNASARI
- Presidente -

CÂMARA MUNICIPAL DE
S. BÁRBARA DOESTE

DATA: 11/08/2021
HORA: 16:05

Parecer Nº 1 ao Projeto de Lei Nº
95/2021

Autoria: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Assunto: Parecer Contrário ao Projeto
de Lei Nº 95/2021 Estabelece o dever
do Município de prestar assessoria

Chave: 0DBA2

PROTOCOLADO
05325/2021





012
X

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER N.º 130/2021 – LOPP.

REF.: PROJETO DE LEI Nº 95/2021

AUTORIA: Ver. Felipe Eduardo Gomes Corá.

ASSUNTO: Estabelece o dever do Município de prestar assessoria jurídica gratuita para membros da Guarda Civil Municipal que sofrem processo judicial por conta do desempenho de suas funções.

PARECER JURÍDICO

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, por meio do qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.
2. Cópia do aludido projeto e exposição de motivos às fls. 01/06.
3. **É o breve relatório. Opino.**
4. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: "§ 4º - Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários."
5. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o "caput", do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.



013
J

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

6. Leciona Alexandre de Moraes que,

"A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais. Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la"¹.

7. Dessa forma, o exercício do controle de constitucionalidade consiste em verificar a compatibilidade de uma lei ou de um ato normativo com a Carta Magna, verificando o atendimento de seus requisitos formais e materiais.

8. No direito brasileiro, em apertada síntese, a regra é o controle de constitucionalidade ser exercido de forma repressiva pelo Poder Judiciário após a elaboração da lei ou ato normativo, tanto de maneira abstrata quanto de maneira concreta.

9. A primeira é realizada pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça dos Estados (via de ação), sem a existência de conflito de interesses, questionando-se abstratamente a validade da lei ou ato normativo, com efeito, em regra, *erga omnes* e *ex tunc*. A segunda de maneira difusa exercida por qualquer membro da magistratura no bojo de determinado processo judicial (*lide*), com efeito *inter partes* e *ex nunc* (via de exceção).

10. O Supremo Tribunal Federal exerce o controle de constitucionalidade concentrado de leis e atos normativos federais e estaduais tendo como parâmetro a Constituição da República. Por sua vez, os Tribunais de Justiça do Estados exercem o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e muni-

¹ Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 972.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

014
g

cipais, observado como diretriz a Constituição do Estado, não havendo que falar em controle de constitucionalidade de leis e atos normativos municipais em face das Leis Orgânicas Municipais.

11. Consoante dito acima, em regra o controle de constitucionalidade no Brasil é repressivo, todavia é admitido o controle preventivo por meio do veto aposto pelo Chefe do Poder Executivo em proposições legislativas e também por meio de atuação das Comissões de Justiça e Redação do Poder Legislativo, a fim de evitar o ingresso no sistema jurídico de leis inconstitucionais, sem olvidar que a rejeição de proposições inconstitucionais pelos plenários do parlamentos também é uma forma de controle preventivo de constitucionalidade.

12. Nesse sentido, segundo dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste, compete à Comissão de Justiça e Redação **"opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento"** (R.I, artigo 21, § 1º), exercendo, portanto, importante controle de constitucionalidade preventivo de proposições apresentadas, não me parecendo como boa prática, respeitosamente, a análise dos projetos de lei com base em critérios exclusivamente de conveniência e oportunidade política.

13. Sobre a proposição em análise, nota-se que se trata de lei de iniciativa parlamentar que pretende determinar que o município patrocine a defesa judicial dos guardas municipais em razão de atos no exercício de suas funções.

14. Vislumbra-se, assim, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que a questão versa sobre servidores públicos e estruturação de órgãos municipais, em razão de prever que a assessoria jurídica poderá ser prestada por membros da procuradoria do município, portanto, a proposição acrescenta atribuições a esses servidores e interferindo na gestão da Secretaria de Negócios Jurídicos, daí, tratar de assunto de exclusiva iniciativa do prefeito municipal, na forma do artigo 61, § 1º, II, "c" e "e" e artigo 24, § 2º, item 2, 3 e 4 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicá-



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

015
g

veis por simetria aos municípios por força do artigo 11, parágrafo único do ADCT. Vejamos os dispositivos aludidos:

CR/88;

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;

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

CE/SP;



016
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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

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

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

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR) - Item 2 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

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; (NR)

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; (NR) - Itens 4 e 5 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

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

ADCT:

Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.



017
9

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

15. Mesmo ao determinar que o município contrate escritórios de advocacia, observando as regras de licitação e disponibilidade orçamentária, a proposição não deixa de estar maculada de inconstitucionalidade formal, na medida em que viola o princípio da separação dos poderes, pois, genericamente, pretende imiscuir na gestão municipal, violando-se os artigos 5º², 47, incisos II, XIV³ e 144⁴, da Constituição do Estado de São Paulo.

16. Os precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vão ao encontro do exposto nesse parecer. Confira-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 252/2020, do Município de Capão Bonito, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a licença prêmio dos servidores municipais. Vício de iniciativa, porque privativa do Chefe do Poder Executivo. Princípio da separação de poderes. Precedente. Ação julgada procedente, ressalvados valores recebidos de boa-fé. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2199513-17.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/05/2021; Data de Registro: 20/05/2021)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 11.491, de 20 de fevereiro de 2017, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA QUE DISPÕE SOBRE A DISPENSA DE PONTO DOS INTEGRANTES DO SUPORTE PEDAGÓGICO, INSPETORES DE ALUNOS E DOS AUXILIARES DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO DO RECESSO ESCOLAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR DISPONDO SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS - INADMISSIBILIDADE - INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - IN-

² Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

³ 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;
(...)
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

⁴ 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.



018

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

CONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "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". "Incumbe ao Prefeito a disciplina das hipóteses de afastamento e de dispensa de ponto de servidores municipais, encaminhando ao Poder Legislativo proposta de lei disposta sobre regime jurídico do funcionalismo público, incidindo em vício de inconstitucionalidade formal a norma local, oriunda de iniciativa parlamentar, que regula matéria sujeita à iniciativa constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2016551-26.2020.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/07/2020; Data de Registro: 30/07/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º do artigo 5º; do inciso XI do artigo 15; do § 3º do artigo 17; do artigo 23; dos incisos XXII e XXXV do artigo 62; do artigo 63; do parágrafo único do artigo 64; dos artigos 65 e 67; do § 1º do artigo 69; do § 3º do artigo 73; do artigo 75; dos artigos 142B, 148, 149, 150, 154A, 154D, 154E, 154F, 154H, 162, 170, 188A, 196, 201D; e § 1º do artigo 227, da Lei Orgânica do Município de Holambra, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 16 de abril de 2019, do Município de Holambra – Atribuição de funções a órgãos municipais – Prática legislativa que ao tratar do gerenciamento da prestação de serviços públicos, acaba por invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, em ofensa ao princípio da separação de Poderes – Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 5º, do inciso XXII do artigo 62, do § 3º do artigo 73, dos artigos 148, 149, 154F, 196, 201D e do § 1º do artigo 227, da Lei Orgânica da Estância Turística de Holambra – Violação aos artigos 5º, 24, 47 e 144 da Carta Bandeirante – Inciso XI do artigo 15 e inciso XXXV do artigo 62, da Lei Orgânica Municipal – Concessão de serviços públicos e celebração de convênios – A dependência de autorização legislativa para a concessão de serviço público ofende o princípio da separação de Poderes, por representar ingerência indevida em atividade típica do Poder Executivo – Inconstitucionalidade – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Entendimento alinhado com a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal no sentido de que viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo (ADI 676/RJ, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, DJ. 29.11.1996; ADI 462/BA, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 18.02.2000) – Em acórdãos mais recentes, a

019
g

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

posição da Suprema Corte foi alterada, de modo a aceitar a previsão de lei autorizativa em casos excepcionais na hipótese de oneração relevante do patrimônio público – No julgamento da ADI 331/PB foi assentado que "acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes". No mesmo sentido, no julgamento do RE 488.065 AgR/SP, a ementa do acórdão proferido destaca: "Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014" – Excepcionalidade não configurada na norma impugnada – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – O § 3º do artigo 17 da Lei Orgânica ao assegurar aos Vereadores livre acesso às repartições do Poder Executivo extrapola os limites estabelecidos pelos sistemas de controle previstos nos artigos 33 e 150, da Constituição Bandeirante – Inconstitucionalidade da expressão "da Prefeitura Municipal e de suas autarquias" do § 3º do artigo 17 – Violação aos artigos 5º, 33 e 150, da Constituição do Estado de São Paulo – Artigo 23, inciso III, da Lei Orgânica – Direitos e deveres previstos para os parlamentares – Observância às proibições e incompatibilidades constantes da Constituição Federal, aplicáveis aos Deputados Federais e Senadores, bem como às dispostas na Constituição Estadual, aplicáveis aos Deputados Estaduais, que por força do princípio da simetria, consoante o inciso IX, do artigo 29, da Constituição Federal, aplicam-se aos Vereadores – Aplicação da técnica da interpretação conforme – Artigo 63, parágrafo único do artigo 64 e artigos 65 e 67 da Lei Orgânica de Holambra – Inconstitucionalidade – Definição de crimes de responsabilidade e estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento pelo Poder Legislativo local – Usurpação de competência privativa da União – Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal – Afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal – Violação ao pacto federativo e aos artigos 1º e 144 da Carta Bandeirante – Artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Holambra – **Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual** – No tocante aos artigos 142B, 170 e 188A, da Lei Orgânica, há fundamento para a facultatividade das ações descritas, pois o legislador local ao utilizar o emprego do verbo "poder" no lugar do verbo "dever", não deixou margem a dúvidas acerca de seu caráter facultativo – Artigos 150, 154A, 154D, 154E, 154H e 162 da Lei



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Orgânica – Dispositivos que estabelecem diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, produzidos sem planejamento técnico, exigência reservada às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 180, inciso II e 181, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo – § 1º do artigo 69 da Lei Orgânica de Holambra – Subsídio do Prefeito – Observância à norma constitucional – Verdadeiro pedido de extensão da norma jurídica – Alegação de inconstitucionalidade afastada. Pedido parcialmente procedente, com interpretação conforme. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196074-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)

17. Trata-se, portanto, de propositura legislativa incompatível com a regra da iniciativa reservada e com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

18. Relembre-se a lição de Ives Gandra Martins: "A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade." (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

19. Ressaltar que, na organização político-administrativa brasileira, o governo municipal apresenta funções divididas. Os prefeitos são os responsáveis pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais é legiferar, ou seja, editar normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa. Como essas atribuições foram preestabelecidas pela Carta Magna de modo a prevenir conflitos, qualquer tentativa de burla de um Poder pelo outro tipifica violação à independência e harmonia entre eles.

20. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela inconstitucionalidade.



021
X

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

dade formal do Projeto de Lei nº 95/2021, por violação dos artigos 5º; 24, § 2º, item 2,3 e 4; 47, II e XIV e 144⁵ da Constituição do Estado de São Paulo.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 1º de julho de 2021.

LUIZ OTÁVIO PEREIRA PAULA
Procurador da Câmara
OAB/SP 342.507

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

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;

(...)

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

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.