



# 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 Complementar nº 01/2022.

Ass.: “Altera o caput do artigo 2º da Lei Complementar 67 de 23 de dezembro de 2009, que instituiu o Plano de cargos, Carreiras e Salários da Guarda Civil Municipal de Santa Bárbara d'Oeste”, conforme especifica”.

#### I - Relatório

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

1 – O Projeto de Lei Complementar nº 01/2021 é de autoria do Ver. Eliel Miranda.

2 - Deu entrada na Casa em 04 de janeiro de 2022.

3 - A matéria: “Altera o caput do artigo 2º da Lei Complementar 67 de 23 de dezembro de 2009, que instituiu o Plano de cargos, Carreiras e Salários da Guarda Civil Municipal de Santa Bárbara d'Oeste”, conforme especifica”.

#### 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. 98/2022, s.m.j..

Sala de Reuniões da Comissão, em 28 de abril de 2022.

  
ELIEL MIRANDA  
- Membro -

  
JÚLIO CESAR SANTOS DA SILVA  
- Relator -

JOSÉ LUIS FORNASARI  
- Presidente -

CÂMARA MUNICIPAL DE  
S. BÁRBARA DOESTE

DATA: 04/05/2022  
HORA: 15:07

PROTÓCOLO  
02715/2022

Parecer Nº 1 ao Projeto de Lei Complementar  
Autoria: COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA  
Assunto: Parecer Contrário ao Projeto  
de Lei Complementar Nº 1/2022 Altera  
o caput do artigo 2º da Lei  
Chave: 8A83A





Parecer jurídico nº 098 /2022 - RFCL

PROCESSO: 20/2022

INTERESSADO: Colenda Comissão  
Permanente de Justiça e Redação - CPJR

ASSUNTO: Projeto de Lei Complementar nº  
01/2022.

**1- Relatório.**

O Presidente desta casa de leis, atendendo solicitação da relatoria da Comissão Permanente de Justiça e Redação, encaminhou para análise o Projeto de Lei Complementar nº 01/2022, que altera o *caput do artigo 2º da Lei Complementar nº 67 de 2009*, que institui o plano de cargos, carreira e salário dos servidores públicos integrantes da guarda municipal.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

**2- Das atribuições da Comissão de Justiça e Redação e do controle de constitucionalidade.**

Não é demais relembrar que a atividade da CPJR é de verificar:

- a) a constitucionalidade: compatibilidade com regras e princípios da Constituição Federal e Estadual;
- b) a legalidade: compatibilidade com as regras legais;
- c) a juridicidade: compatibilidade com o Direito como um todo (ordenamento jurídico);
- d) compatibilidade com regras regimentais;
- e) compatibilidade com regras da boa técnica legislativa redacional.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

O controle de constitucionalidade das leis tem sua razão de existir no princípio da supremacia da Constituição Federal, que JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>1</sup> assim explica: *O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição.* Desta feita, essa fiscalização a respeito da constitucionalidade pode ser definida como o conjunto de órgãos e princípios que servem para assegurar a supremacia formal da constituição.

Com isto, conclui-se que devem ser consideradas inconstitucionais as “situações jurídicas” existentes, quer em projetos de normas, quer em normas prontas e acabadas, que conflitem com os princípios e regras da Constituição Federal.

Como o texto constitucional sempre prevê regras de conteúdo (materiais) e procedimentos (formais), eventuais inconstitucionalidades podem ser, em consequência, também materiais ou formais.

São inconstitucionalidades materiais, no ensinamento do professor de Direito Constitucional JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO<sup>2</sup>, da Faculdade de Direito de Coimbra, aquelas que contenham vícios de conteúdo do ato normativo, sendo que *viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas.*

Ou seja, isto ocorre quando a inconstitucionalidade decorrer de *uma contradição entre o conteúdo da lei e o da Lei Fundamental*, na lição de REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI<sup>3</sup>.

Já, as inconstitucionalidades formais são aquelas que decorrem da não observância do processo determinado para a elaboração normativa, o que, no dizer do citado mestre português<sup>4</sup>, atinge *o ato normativo enquanto tal, independente de seu conteúdo, e tendo em conta o processo seguido para sua exteriorização* (grifei).

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 1980, p. 448

<sup>3</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais*, São Paulo: RT, 2003, p. 25

<sup>4</sup> *Loc. cit.*





**3- Do projeto de lei objeto de estudo.**

Feitas essas breves considerações, passa-se à análise do projeto de lei encaminhado para parecer.

Não se pode afirmar que o presente projeto de lei possua inconstitucionalidade material, uma vez que a Constituição da República outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II).

Contudo, no aspecto formal o projeto de lei possui vício de iniciativa, pois seu proponente adentra competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, não observando o princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal e artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Em que pese se tratar da mera inclusão da natureza dos cargos da Guarda Municipal, é competência reservada do Prefeito Municipal dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da Administração Municipal, prevista no artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.

Em se tratando de matéria relativa ao regime jurídico dos servidores e ao funcionamento da Administração Municipal, a competência para legislar sobre tais assuntos é privativa do Chefe do Executivo.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em "Do Processo Legislativo", ed. Saraiva, pp. 111/112).

E o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado prevê que, são leis de iniciativa do Poder Executivo, as que dizem respeito à matéria relativa à



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

gestão administrativa. Isso porque, sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho

o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (ob. cit., p. 204).

Desatendida essa exclusividade, como no caso em exame, fica **patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa**. Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se

a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça (em "Direito Municipal Brasileiro", 7º ed., 1990, págs. 544/545).

Esse modelo constitucional é de observância obrigatória pelos municípios, por força do disposto no art. 144, da Constituição Estadual.

Por fim, a lei mencionada violou o art. 25 da Constituição do Estado, na medida em que dispensar funcionários por um tempo maior poderá gerar despesas para a Administração Municipal, não obstante não tenham sido indicados os recursos disponíveis para o cumprimento da demanda.

Assim sendo, é nítida a violação dos arts. 5º, 25 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Não é outro o entendimento da Subprocuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, responsável pela emissão de pareceres nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades intentadas juntamente ao Tribunal de Justiça Estadual, conforme demonstram os seguintes excertos:





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade, movida por Prefeito, da Lei Complementar Municipal n. 550, de 7 de janeiro de 2009, do Município de Marília, que deu nova redação ao inciso I, do art. 151, da Lei Complementar n. 11/91 – Sistema Administrativo da Prefeitura – e aumentou o período de afastamento dos servidores públicos, por licença paternidade, de 5 para 30 dias. Projeto de autoria de vereador. Matéria, no entanto, que reclama a iniciativa do Prefeito, diante do que dispõe o artigo 24, § 2º, incisos 1 e 4, da Constituição do Estado, aplicável aos municípios em obediência ao princípio da simetria. Iniciativa, ademais, que cria despesa sem indicação dos recursos disponíveis para fazer frente ao novo encargo. afronta aos artigos 5.º; 24, § 2º, incisos 1 e 4; 47, incisos IV, XI e XVII, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Parecer pela procedência.

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito Municipal, tendo por objeto o art. 4º da Lei nº 3.090/2010, do Município de Itapeva, que "dispõe sobre a concessão de reajuste do vencimento padrão dos servidores públicos do Poder Executivo Municipal que especifica". Emenda de Vereador. Matéria, contudo, cuja iniciativa é privativa do Prefeito. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CF; art. 5º; art. 24, §2º, ns. 1 e 4; art. 47, II; e art. 144, da Constituição do Estado). Parecer pela procedência da ação. (Autos nº. 0484446-22.2010 (990.10.484446-0).

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito Municipal, tendo por objeto a Lei nº 4.218, de 23 de dezembro de 2008, do Município de Araras, que "define data para pagamento aos servidores públicos municipais, de reajuste a título de recuperação salarial, referente às perdas do valor real das remunerações no período de 2001-2008". Projeto de lei de Vereador. Matéria, contudo, cuja iniciativa é privativa do Prefeito. Alegada ofensa ao princípio da separação dos Poderes (arts. 5º; 24, §2º, n.4; 25; e 47, II; da Constituição do Estado). Parecer pela procedência da ação.

Tal posicionamento é sufragado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de acordo com o julgamento que se traz à colação:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 63/2010, de 1º de outubro de 2010, que modificou o artigo 79 da Lei Complementar nº 020/2002, de 25 de abril de 2002, passando tal dispositivo a vigorar com a redação segundo a qual o período de afastamento por licença maternidade para a servidora gestante passa a ser de cento e oitenta dias. Matéria afeta ao regime jurídico de servidor público, cuja iniciativa é reservada ao Executivo - Vício de iniciativa configurado - Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos - Inadmissibilidade - Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, 24, § 2º, 25, e 144, todos da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada. (Autos nº 0530574-03.2010.8.26.0000).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.090 de 2010, art. 4º, do Município de Itapeva. Norma de iniciativa parlamentar, promulgada



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

14  
g

pelo Presidente da Câmara Municipal, que dispõe sobre concessão de reajuste do vencimento padrão dos servidores públicos municipais. Matéria reservada à iniciativa do chefe do Executivo. Não observância do princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 5º da Carta Estadual. Criação de despesas sem previsão de recursos. Inadmissibilidade. Ação julgada procedente. (Autos nº 0484446-22.2010).

Denota-se que as matérias são semelhantes a do projeto de lei ora sob análise, concessão de vantagens aos servidores, sendo que o TJ/SP julgou as leis inconstitucionais.

Também, é necessário reiterar que a iniciativa privativa não admite presunção ou interpretação ampliativa, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ADI-MC 724/RS, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, cujo Relator foi o Ministro CELSO DE MELLO, que, em 07.05.1992, assim julgou:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (grifei)

E, por outro lado, o projeto de lei inconstitucional por vício de iniciativa não pode ser convalidado pelo detentor da competência privativa, conforme explica Alexandre de Moraes<sup>5</sup>:

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação nº 890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação (...) (grifei).

Ou seja, da mesma forma que o vício de iniciativa em lei federal não pode ser saneado por sanção do Presidente da República, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o presente projeto de lei não poderá ser convalidado por eventual sanção do Prefeito Municipal.

<sup>5</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., p. 448.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

Esta intervenção inconstitucional dos parlamentares em assuntos da alçada do Poder Executivo, quando do manejo da função legiferante, é bem explicada por HELY LOPES MEIRELLES<sup>6</sup>:

(...) de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

Ante o exposto, o Projeto de Lei Complementar nº 01/2022 está maculado de inconstitucionalidade formal, consistente em vício de iniciativa legislativa, desrespeitando o artigo 2º da Constituição Federal; artigos 5º e 144 todos da Constituição do Estado de São Paulo; além de ilegalidade por descumprimento do artigo 63, incisos VI e VII, da Lei Orgânica Municipal, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.

Este é o parecer que submeto à apreciação do Procurador Chefe da Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste.

Santa Bárbara d'Oeste, 11 de abril de 2022.



**RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE**

Procurador da Câmara

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: 3ª ed, p. 440.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**Autos de trâmite:** Projeto de Lei Complementar 01/2022

**Autoria:** vereador Eliel Miranda

**Assunto:** altera o art. 2º, da Lei Complementar 67/2009 – plano de cargos, carreiras e salários da Guarda Civil Municipal

Senhor Presidente da Câmara:

Em atendimento ao despacho de V.Exa. (fl. 07), a Procuradoria emitiu o parecer jurídico (fls. 09/15), que concluiu pela existência de inconstitucionalidade formal na proposição (vício de iniciativa).

Diante do exposto, orienta-se a remessa dos autos à Comissão Permanente de Justiça e Redação, para ciência do parecer e sua contemplação no seu judicioso parecer de mérito.

Procuradoria, 13 de março de 2022

**Raul Miguel Freitas de Oliveira**  
procurador chefe

16  
g



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PRESIDÊNCIA**

**PROCESSO Nº 0020/2022**

**DESPACHO DA PRESIDÊNCIA**

CIENTE. Considerando Parecer Jurídico nº 98/2022-RFCL, constante às fls.09-15, à Diretoria Legislativa para que encaminhe à Comissão Permanente de Justiça e Redação.

Santa Bárbara d'Oeste, 14 de abril de 2022.

  
**JOEL CARDOSO**

Presidente da Câmara Municipal