



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**PARECER N.º 255/2022 – LOPP.**

**REF.: PROJETO DE LEI Nº 146/2022**

**AUTORIA: Ver. Eliel Miranda.**

**ASSUNTO:** "Institui a Brigada de emergência e Incêndio nas escolas e creches municipais de Santa Bárbara d'Oeste e dá outras providências".

**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. 01/03.
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.
6. Leciona Alexandre de Moraes que,



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

---

"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"<sup>1</sup>.

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 municipais, observado como diretriz a Constituição do Estado, não havendo que falar em

---

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

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 "Instituir programa de acompanhamento psicológico e estabelece normativa acerca de exames psicológicos e toxicológicos periódicos aos membros da Guarda Municipal de Santa Bárbara d'Oeste".

14. Embora o teor da proposição seja louvável, vislumbra-se, assim, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que a questão versa sobre servidores públicos e estruturação de órgãos municipais, 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, aplicáveis por simetria aos municípios por força do artigo 11, parágrafo único do ADCT. Vejamos os dispositivos aludidos:



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

---

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;

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.

CE/SP;

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.

(...)



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

---

§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)**

**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)**

**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.

15. A propositura, ainda, esta 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 5<sup>o</sup>2, 47, incisos II, XIV<sup>3</sup> e 144<sup>4</sup>, da Constituição do Estado de São Paulo.

---

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

<sup>3</sup> Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



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

---

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 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 - INCONSTITUCIONALIDADE 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 dispondo 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 - LEI Nº 12M5/05, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, QUE DETERMINA QUE OS RESPONSÁVEIS POR ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS DE GRANDE CONCENTRAÇÃO DE CAMPINAS ADQUIRAM E DISPONIBILIZEM DESFIBRILADOR CARDÍACO AUTOMÁTICO, BEM COMO DISPONHAM DE PESSOAL TREINADO EM "SUPORTE BÁSICO DE VIDA " - NORMA ORIGINADA DE PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - DISPOSIÇÕES DE CUNHO ADMINISTRATIVO, COM IN-

---

(...)

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;

<sup>4</sup> 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.



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

---

TERFERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PREFEITO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DA LEI - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - VIOLAÇÃO DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PROCEDENTE - A norma em comento se originou de projeto de lei de autoria de vereador, quando é certo que somente poderia ser iniciada pelo Prefeito do Município, uma vez que versa sobre atos de administração da Municipalidade e chega mesmo a impor obrigações ao Poder Executivo, como por exemplo, de supervisionar, avaliar e acompanhar o cumprimento da norma (art 7º ou ainda de promover treinamento de brigada de funcionários (art 3º). (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0247915-47.2012.8.26.0000; Relator (a): Artur Marques; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/04/2013; Data de Registro: 29/04/2013)

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. Além disso, os artigos 4º, 5º, 7º, 9º e 14 tratam sobre normas de direito do trabalho, que é de competência legislativa privativa da União (CR/88,



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

---

art. 22, I), razão pela qual a propositura me parece apresentar vício de inconstitucionalidade material.

21. Diante do exposto, o parecer que, respeitosamente, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 146/2022, por violação dos artigos 5º; 24, § 2º, item 2,3 e 4; 47, II e XIV e 144<sup>5</sup> da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 22, I da Constituição de República

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 29 de agosto de 2022.

**Luiz Otávio de Melo Pereira Paula**  
**Procurador da Câmara**  
**OAB/SP 342.507**

---

<sup>5</sup> 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.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE

## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://consulta.siscam.com.br/santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=YB0KT5W6V321TA78>, ou vá até o site <http://consulta.siscam.com.br/santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: YB0K-T5W6-V321-TA78**



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº 4916/2022 29/08/2022 11:13 - CHAVE: YB0K-T5W6-V321-TA78