



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO nº 52/2018

Ementa: Projeto de Lei de Iniciativa de Vereador que “Dispõe sobre a denominação de Polícia Municipal de Laranjal Paulista, à Corporação Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei nº 42/2018, do vereador Carlos Alberto Rossi, que “Dispõe sobre a denominação de Polícia Municipal de Laranjal Paulista, à Corporação Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista e dá outras providências”, no que tange a constitucionalidade.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Do interesse local

Os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, devendo respeitar o princípio da simetria constitucional.

Câmara Municipal de Laranjal Paulista



PROTOCOLO GERAL 542
Data: 03/10/2018 Horário: 15:58
Administrativo -



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

O princípio da simetria constitucional refere-se ao dever dos Estados e Municípios respeitarem em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, todos os ditames da Constituição Federal.

Raul Machado Horta¹ assevera:

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...) *grifo nosso.*

Como se vê, o projeto de lei em questão dispõe sobre a denominação de Polícia Municipal de Laranjal Paulista, à Corporação Guarda Civil Municipal de Laranjal Paulista e dá outras providências, o que segue o preceito constitucional vigente, por tratar-se de matéria de interesse local.

¹ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da iniciativa legislativa

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

As leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, a saber: “Art. 40. §1º É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que: I – criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores; II – disponham sobre a organização administrativa da prefeitura do Município.”

Ainda vale informar que a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista prevê no artigo 53, VI que: “Artigo 53 – Compete privativamente ao Prefeito: (...) VI – dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal.”

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil prevê no artigo 61, §1º o que segue:

Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

Já a Constituição de São Paulo ensina em seu artigo 24, §2º, 1, 2 e 4 e 47, XIX:

Artigo 24 - § 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;

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Artigo 47 - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

As matérias cuja discussão legislativa depende da iniciativa privativa do Presidente da República são de observância obrigatória pelos Estados-membros e municípios.²

A denominada reserva de Administração, já foi decidida pela Suprema Corte, a saber:

'RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais" (STF, ADI-MC 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

O Supremo Tribunal Federal em recente julgamento proferido no recurso extraordinário com agravo, com repercussão geral reconhecida, firmou o entendimento no sentido de que "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou

² Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. 2017. Ed. Atlas. p. 682/683.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”, cuja ementa segue:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911, relator Ministro Gilmar Mendes, p. no DJE e, 11.10.2016). *Sem grifo no original.*

Do corpo do acórdão, ressaltamos a seguinte passagem do voto do relator:

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além **daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.** Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, **a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.** Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

cuja matéria seja de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Vale destacar que, o Tribunal de Justiça de São Paulo em muitos de seus julgados já está adotando a decisão do Supremo Tribunal Federal mencionada acima, senão vejamos:

Agravo Regimental nº 2057688-90.2017.8.26.0000/50000 Agravante: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO Agravado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. AGRAVO REGIMENTAL. Decisão que indeferiu liminar em ação direta de inconstitucionalidade, cujo objetivo é a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 12.689, de 13 de março de 2017, de iniciativa parlamentar, que cria "Pipódromos no Município de São José do Rio Preto". Ausência dos requisitos autorizadores para a concessão da cautela. Ilegalidade ou abuso de poder inexistentes. Agravo não provido.

Direta de Inconstitucionalidade nº 2123576-06.2017.8.26.0000 REQUERENTE: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. REQUERIDOS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE APRAZÍVEL E PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTE APRAZÍVEL. EMENTAS: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 14, INCISO XIV, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MONTE APRAZÍVEL, QUE FIXA COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA APRECIAR A DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS - ATO NORMATIVO QUE NÃO USURPA ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRECEDENTE DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE". "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 15, INCISO XIII, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MONTE APRAZÍVEL - CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, ACORDOS OU CONTRATOS PELA PREFEITURA CONDICIONADOS À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO OU APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL - INADMISSIBILIDADE - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO PREFEITO - DISPOSITIVO, ADEMAIS, QUE EXTRAPOLA A COMPETÊNCIA MERAMENTE SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO, INVADINDO A ESFERA NORMATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE CONTRATAÇÃO, A TEOR DO DISPOSTO NO ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - OFENSA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, DA



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE”. “A celebração de convênios, acordos e contratos pelo Município é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo no exercício de função típica outorgada pelo texto constitucional, mostrando-se ilegítimo subordinar a atuação do Prefeito à prévia autorização do Poder Legislativo”. “Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo ultra vires, exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional” (RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

No que tange às Guardas Municipais a Constituição Federal prevê que:

Art. 144. § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Já a Carta Bandeirante assim dispõe:

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

Ainda a Lei Federal nº 13.022/2014 “Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”.

No que pese o entendimento do STF, a questão referente à iniciativa de Projeto de Lei que envolva a Guarda Municipal aparentemente seria de iniciativa apenas do Chefe do Poder Executivo, inclusive há julgados neste sentido exarados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a saber:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2115181-25.2017.8.26.0000 São Paulo
Requerente: Procurador-Geral de Justiça Requerido: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Sumaré 37.868 Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Lei**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

municipal de origem parlamentar que dispôs sobre “a criação do Canil da Guarda Municipal de Sumaré”. Sanção pelo Chefe do Poder Executivo não convalida radical vício de constitucionalidade. **Violação à separação dos poderes**. Precedentes do STF. Instituição de Comissão Examinadora para supervisionar e avaliar as instalações, atividades e o efetivo dos cães. **Determinação legal de que o órgão seja designado e composto por agentes públicos subordinados ao Poder Executivo. Matéria a ser versada exclusivamente em lei de iniciativa do Prefeito Municipal.** Vício formal de constitucionalidade, atinente à iniciativa do processo legislativo. Violação aos artigos 5º, caput, e 24, §2º, 2, CE. Precedentes do STF. Criação de **atribuições à Guarda Municipal** e a Secretarias Municipais específicas. Órgãos da administração pública. Imposição de celebração de contrato ou convênio pelo Poder Executivo. Questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Executivo. Ofensa ao art. 47, incisos II, XIV e XIX, a, CE. Lei autorizativa. Delegação ao Poder Executivo da instituição de novidades jurídicas modificadoras do ordenamento local. Transferência do exercício da típica função de inovar no ordenamento jurídico à administração municipal. Afronta ao princípio da legalidade. Art. 111, CE. Pedido julgado procedente. (data do acórdão, 8 de novembro de 2017)

Tendo em vista o exposto pode-se notar que o tema de iniciativa parlamentar que se refira a temas afetos ao Poder Executivo é controvertido na jurisprudência pátria, conforme acima mencionado, podendo ser alvo de questionamento judicial no que tange ao desrespeito ao Princípio da Separação de Poderes.

Da possível inconstitucionalidade do tema

Sobre o tema referente à utilização da denominação Polícia Municipal vale destacar que o artigo 144 da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

O mesmo artigo dispõe em seu § 8º o que segue: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Ainda insta destacar que Canotilho (2018, p. 1701)³ em comentário ao artigo acima referido assim dispõe:

Apenas esses órgãos, expressamente previstos pela Constituição federal, poderão ser instituído como corporações policiais. É o que decidiu o STF ao definir o rol art. 144 como taxativo. Com isso, veda-se aos estados-membros, por exemplo, atribuir função policial ao departamento de trânsito (STF, DJU 10 mar. 2006, ADI n. 1.182) ou instituir “polícia penitenciária”, encarregada da vigilância dos estabelecimentos penais (STF, DJU 01 jun. 2001, ADI n. 236)

Lembrando que Rol taxativo, também chamado de rol exaustivo, estabelece uma lista determinada, não dando margem a interpretações extensivas.

Assim sendo, o tema em questão nos parece estar vinculado a norma da Constituição Federal que não permite que outros órgãos da administração receba a denominação de “Polícia”.

Do quórum e procedimento

O processo legislativo das leis ordinárias exige o quórum da maioria simples dos presentes em sessão plenária da Câmara de Vereadores – artigo 39 da Lei Orgânica Municipal c.c. § 1º do artigo 83 do Regimento Interno da Câmara Municipal. E somente será dado por definitivamente aprovado após passar por duas discussões, além da redação final (se for o caso) nos termos do artigo 174 do Regimento Interno.

³ Comentários À Constituição do Brasil - 2ª Ed. 2018, Editora Saraiva Jur, Mendes, Gilmar Ferreira / Sarlet, Ingo Wolfgang / LENIO LUIZ STRECK / Canotilho, José Joaquim Gomes



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da técnica legislativa

A análise da técnica legislativa deve, e será sob a luz da Lei Complementar nº 95/98, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”

Assim, em atenção ao que dispõe referida lei complementar, não há o que se apontar sobre o PL.

III-CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opinamos que, o Projeto de Lei em análise pode ter sua constitucionalidade questionada judicialmente no tocante à competência legislativa, bem como, referente à matéria no que tange a própria alteração da denominação, podendo ser aplicado à decisão o recente julgado do Supremo Tribunal Federal acima mencionada, o que não nos parece cabível ao caso em tela.

Por fim, cabe ressaltar que a emissão deste parecer tem fundamento na regra estabelecida pelo artigo 96 do Regimento Interno do Município de Laranjal Paulista, e se trata de parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores e a Comissão à sua motivação ou conclusões.

É o parecer, s.m.j., que ora submeto, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa.

Laranjal Paulista, 01 de outubro de 2017.