



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 124/2023/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei Complementar nº 12/2023

Interessado: Presidente da Câmara Municipal

Assunto: Projeto de Lei que “Dispõe sobre a criação da Guarda Municipal de Igarapava-SP, e dá outras providências.”

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. INTELIGÊNCIA DO INCISO XI, ART. 48 DA CRFB. RESERVA DE INICIATIVA. ALÍNEA “E”, INCISO II, §1º, ART. 61 DA CRFB. FORMA DE LEI COMPLEMENTAR. EXIGÊNCIA CONTIDA NO §1º, ART. 80, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NORMAS GERAIS DISCIPLINADAS PELA LEI FEDERAL Nº 13.022/2014. ART. 13º DO PROJETO QUE INVADE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PELA TRAMITAÇÃO, COM OBSERVAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre a criação da Guarda Municipal do Município de Igarapava/SP.

O Projeto de Lei foi protocolado na Câmara Municipal em 01.11.2023, encaminhado a este órgão jurídico em 06.11.2023, está autuado e numerado, sendo instruído com:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

- a) Ofício nº 916/2023, encaminhando e justificando o Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 – fls. 1;
- b) Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 – fls. 2/8;
- c) Cópia de parte da Lei Orgânica Municipal, com destaque ao art. 80 – fls. 9;
- d) Despacho da Presidência solicitando Parecer Jurídico – fls. 10.

É o breve relatório. Passo a opinar.

I - PRELIMINARMENTE

De início, ensina Hely Lopes Meirelles que “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.”¹

Isto posto, esclarece-se que o Parecer Jurídico não substitui os Pareceres das Comissões, o que se corrobora, *e.g.*, com a seguinte passagem regimental:

Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal e jurídico, e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo-se por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

¹ Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. Ed. 27^a, ano 2002, p. 191.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

1. Da instrução do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023

O Projeto de Lei Complementar nº 12/2023, dispõe sobre a criação da Guarda Municipal no âmbito do Município de Igarapava.

Visa, com isso, criar o órgão público, sem criação de cargos.

1.1 Da Justificativa

O Regimento Interno, norma de regência dos trabalhos no seio da Edilidade, dispõe:

Art. 147. São requisitos dos projetos:

[...]

VI – justificação, com a exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta.

Com efeito, na forma regimental, imperiosa a apresentação da exposição de motivos, conhecida como justificativa, juntamente ao Projeto.

In casu, a exposição de motivos/ justificativa se faz presente no Ofício nº 916/2023 (fls. 1), que encaminhara a proposição.

2. Da competência municipal para dispor sobre a matéria

A adoção da forma federativa tem implicações de diversas ordens, já que há descentralização político-administrativa do poder entre os entes federados.

A repartição constitucional de competências entre os entes federados foi orientada pelo princípio da predominância de interesses, cabendo à União dispor de assuntos de interesses gerais; aos Estados, cuidar das matérias de interesses regionais; aos Municípios, por sua vez, tratar dos assuntos de interesse local. O Distrito Federal, pela sua natureza, cumula as competências estaduais e municipais, com poucas ressalvas previstas na Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Inclusive, a Constituição da República, em seu art. 30, I, dispõe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, o que se verifica nos autos deste processo, uma vez se pretende com a proposição a criação da Guarda Municipal.

Ademais, a Constituição Federal, ao dispor sobre o assunto, revela:

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:

[...]

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

Da mesma forma, a Constituição do Estado de São Paulo:

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.

Enfim, sem tergiversar, a Lei Federal nº 13.022/2014:

Art. 6º O Município pode criar, por lei, sua guarda municipal.

Isto posto, sob o ponto de vista jurídico, a competência para propositura do Projeto de Lei está adequada, isto é, inserta na esfera do interesse local.

3. Da iniciativa

A iniciativa para deflagrar o processo legislativo pode ser reservada ou concorrente. Aquela se dá quando a Constituição Federal reserva a determinadas autoridades a prerrogativa de iniciar o processo legislativo, sendo esta para os casos em



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

que mais de uma autoridade detém legitimidade para deflagrá-lo, conforme se verifica do art. 61, do texto Constitucional.

A matéria do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023, isto é, a criação da Guarda Municipal, tema afeto à criação de órgão público, é de iniciativa reservada, estando, assim, dentro das hipóteses excepcionais previstas no §1º, art. 61, da Constituição Federal.

Com efeito, dispõe a Constituição Federal:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;

[...]

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:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Da análise das disposições constitucionais, verifica-se que iniciativa para criação de órgãos públicos vinculados à Administração Pública pertence ao Chefe do Executivo.

Logo, sendo o processo deflagrado pelo Prefeito Municipal de Igarapava/SP, Senhor José Ricardo Rodrigues Mattar, na forma do art. 39 e inciso III, art. 41 da Lei Orgânica Municipal, adequada a iniciativa da proposição.

4. Matéria do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023

O Projeto de Lei Complementar nº 12/2023, que visa criar a Guarda Municipal, está estruturado em 19 artigos, sobre os quais as análises recairão, levando-se em consideração, em especial, as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica Municipal e a Lei Federal nº 13.022/2014, que “Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais”.

Os artigos serão abordados individualmente, fazendo-se um comparativo, tanto quanto possível, com o que dispõe a Lei Federal nº 13.022/2014, anotando-se as observações necessárias.

4.1 Da efetiva criação de um órgão público e da distinção entre órgão e cargo público (art. 1º)

O art. 1º do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 cria, efetivamente, um órgão municipal denominado “Guarda Municipal”. Assim dispõe:

Art. 1º - Fica criada a Guarda Municipal nos termos desta Lei.

A importância deste artigo se mostra - a par da exigência de observância da legalidade em sentido estrito e da reserva de iniciativa – porquê se cria um órgão público no seio da Administração Pública.

Conforme conceitua José dos Santos Carvalho Filho:

[...] pode-se conceituar o órgão público como o compartimento na estrutura estatal a que são cometidas funções determinadas,



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

sendo integrado por agentes que, quando as executam, manifestam a própria vontade do Estado.²

No mesmo sentido, a Professora Di Pietro:

[...] pode-se definir o órgão público como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado.³

Tais conceitos, por seu turno, revelam duas outras características.

A primeira é que o órgão não tem personalidade jurídica, isto é, são unidades integrantes de entes personalizados, *in casu*, o Município.

A segunda é que o órgão não se confunde com o agente. Os agentes são o elemento físico da Administração, enquanto os órgãos são círculos de competência dentro dos quais os agentes prestam seus serviços.

Portanto, a conclusão é que o Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 não cria cargo público.

4.2 Da conceituação da Guarda Municipal e de suas características (art. 2º)

O art. 2º do Projeto em comento conceitua o que é a Guarda Municipal, fazendo em conformidade com o art. 2º da Lei Federal nº 13.022/2014.

Um detalhe de suma importância é que a guarda municipal, instituição de caráter civil – e não penal –, atua preventivamente – e não ostensivamente.

Desse modo, a disposição do caput do art. 2º da proposição está em consonância com o art. 2º da Lei Federal.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito administrativo. 36º ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 13.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 735, livro digital.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

No tocante ao §1º, vem conferir autorização para o aparelhamento da Guarda Municipal, entregando-lhe condições para atuação.

Quanto ao §2º, que confere ao Poder Regulamentar do Chefe do Executivo a prerrogativa de definir o uniforme, cores e outras formas de identificação, também se mostra em consonância com a Lei Federal, porque veda trazer semelhança com o uniforme utilizado por forças militares, observando, assim, o art. 19 da Lei Federal.

4.3 Dos princípios (art. 3º)

Norma é gênero, e dela podemos extrair duas espécies, que são os princípios e regras. Esta especificação se intensificou com o pós-positivismo, quando se superou a ideia de que o direito se coloca como um conjunto de regras escritas, positivadas. Desse modo, reconheceu-se a força normativa dos princípios.

Dois critérios são utilizados para diferenciar os princípios das regras. O critério quantitativo ensina que as regras têm baixo grau de abstração e elevado nível de determinabilidade, sendo que os princípios, por sua vez, contém alto grau de abstração, prejudicando sua determinabilidade. Por outro lado, para o critério qualitativo, não é o grau de abstração que distingue os princípios das regras, mas qual a solução em casos de conflitos entre regras ou colisão entre princípios. Segundo o critério qualitativo, havendo conflito entre regras, aplica-se o “tudo ou nada”, sendo a solução encontrada no plano de validade, ou seja, aplicando-se uma, inexoravelmente estará reconhecendo a invalidade da outra. A colisão entre princípios tem solução diversa e não implica a invalidade de um ou de outro. Por terem diferentes “graus” de aplicação, são os princípios mandamentos de otimização (processo que busca o melhor valor da norma). Assim, havendo colisão, deve ser feita uma ponderação, podendo, inclusive, aplicar ambos os princípios que no início pareciam conflitantes. Isto porque nem tudo que está expresso no preceito necessariamente está abrangido pelo princípio, porque a normatividade deste é *prima facie*, isto é, potencial, e sua abrangência será verificada em cada caso.⁴

⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 7ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2015, p. 284.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Partindo, portanto, dessas premissas, tem-se que o art. 3º trazem mandamentos de otimização, extraíndo-se a máxima normatividade de suas disposições.

Tais princípios, inclusive, estão expressos no art. 3º da Lei Federal nº 13.022/2014 como princípios mínimos de atuação das guardas municipais.

4.4 Da competência geral da Guarda Municipal (art. 4º)

O artigo 4º da proposição repete o art. 4º da Lei Federal, definindo a competência geral da Guarda Municipal, que é a proteção de bens, serviços e logradouros Municipais.

4.5 Da competência específica (art. 5º)

O art. 5º do Projeto, ao definir as competências específicas, basicamente reproduz o art. 5º da Lei Federal nº 13.022/2014, com poucas modificações.

Para ilustrar as modificações, mencionam-se os incisos II, III e X. São modificações simples, que visam adequação, sem reduzir a normatividade ou contrariar a lei federal.

Observa-se também quanto ao parágrafo único que, distribuído em incisos, não inova, uma vez que toda a disposição está inserta no parágrafo único do art. 5º da Lei Federal.

4.6 Da forma de provimento (art. 6º)

O art. 6º da proposição, sem reprodução na Lei Federal, trata da forma de provimento de cargo para compor o órgão da Guarda Municipal.

Nesse sentido, reitera-se o quanto tratado no item 4.1, isto é, o Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 não cria cargo público.

A efetividade do art. 6º está em estabelecer as diretrizes para a composição do órgão – veja, inclusive, seu parágrafo único –, máxime o quanto dispõe o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, que exige a prévia aprovação em concurso público,



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

4.7 Dos requisitos para investidura (art. 7º)

O art. 7º do Projeto traz os requisitos para investidura.

O dispositivo está expresso em IX incisos, inovando, especialmente nos incisos VIII e IX, quanto ao que dispõe ao art. 10 da Lei Federal.

A inovação, no entanto, é legítima, porque pertinente, razoável e dentro da competência municipal.

É pertinente porque faz todo sentido se exigir CNH de quem vai investir no cargo de Guarda Municipal, já que a patrulhamento preventivo (inciso III, art. 3º, Lei Federal n 13.022/2014) também se faz através de viatura, cuja condução necessita de Carteira Nacional de Habilitação (§1º, art. 159, CTB). Do mesmo modo, a aprovação em curso de formação e capacitação, uma vez que a própria Lei Federal que disciplina de forma geral a Guarda Municipal autoriza a criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes (§ único, art. 11).

É razoável porque atende aos requisitos de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, isto é, as exigências são necessárias, uma vez que importante para a atuação a habilitação para direção ou a aprovação em curso de formação; adequadas, uma vez que a exigência de habilitação confere ao licenciado o direito de dirigir, e a aprovação em curso de formação certifica a aptidão para atuação; proporcionais em sentido estrito, já que suas exigências trazem mais vantagens do que sua inexigência, bastando aventar a possibilidade de investidura de pessoas não habilitadas, o que geraria um prejuízo ao patrulhamento, bem como de pessoas não aprovadas no curso de formação, considerando que esta profissão confere porte de arma de fogo (art. 16 da Lei Federal).

Enfim, dentro da competência suplementar municipal.

Com efeito, a Lei Federal nº 13.022/2023 é norma geral que dispõe da Guarda Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

A Constituição Federal, ao dispor sobre a legislação concorrente, aduz que cabe à União a competência pelas normas gerais, cabendo aos Estados suplementar a legislação federal (§2º, art. 24).

Normas gerais são normas parâmetros, que devem observar a autonomia dos entes federativos.

Embora o §2º, art. 24, da CF estabeleça caber aos Estados a suplementação, sua leitura combinada com o inciso II, art. 30, da CF leva à conclusão que a prerrogativa de suplementação também é conferida ao Município.

Mais a mais, o § único, art. 10, da Lei Federal confere ao Município a prerrogativa de estabelecer outros requisitos.

4.8 Da capacitação (arts. 8º e 9º)

Os arts. 8º e 9º do Projeto tratam da capacitação daqueles que venham a ocupar este relevante cargo.

O art. 9º, em especial, traz autorização legislativa para a instituição de outro órgão, mas um órgão de formação, observados os princípios constantes da proposição. Com efeito, tal autorização, que não cria o órgão desde já, poderia ser questionada, aventando que a criação deveria decorrer da própria lei. Contudo, entende-se que está observado o princípio da legalidade, porque o objetivo da norma constitucional é passar pelo crivo popular, aplicando-se o mesmo raciocínio utilizado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 5624 MC-Ref/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgada em 05/06.06.2019, que, entendendo necessária autorização legislativa específica para criação de empresa pública e sociedade de economia mista, decidiu que, para instituição de subsidiárias, basta previsão genérica naquela lei autorizadora. Logo, nos autos deste processo legislativo, a autorização, embora sob condição (evento futuro e incerto), define o âmbito de competência do órgão, que é formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da Guarda Civil Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Enfim, quanto ao § único do art. 9º, que autoriza a celebração de convênios e consórcios, juntamente com os demais dispositivos citados, em consonância com o §1º, art. 12, da Lei Federal.

4.9 Da estrutura da Guarda Municipal (art. 10)

O art. 10 do Projeto, que não encontra cópia na Lei Federal, situa a Guarda Municipal no organograma organizacional do Poder Público Municipal, estabelecendo que integra a Secretaria Municipal de Segurança e que está vinculada à Coordenadoria-Geral da Guarda Civil.

Quanto ao § único, que delega ao Chefe do Executivo a definição da estrutura administrativa e organizacional, faz-se com fundamento na alínea “a”, inciso VI, art. 84, da Constituição Federal, que confere ao Chefe do Executivo dispor sobre organização e funcionamento, desde que não implique em aumento de despesa.

4.10 Das prerrogativas (arts. 11 ao 14)

Ao tratar das prerrogativas, embora em reprodução ao que dispõe a Lei Federal, a proposição invade competência da União, e incorre em potencial vício de inconstitucionalidade.

Com efeito, os arts. 11, 12 e 14 estão no âmbito da suplementação, organizando administrativamente a Guarda Municipal.

Contudo, o art. 13, ao reproduzir a disposição contida na Lei Federal, trata de matéria inserta na competência da União, conforme se verifica do texto Constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Tratando-se de matéria de processual penal, uma vez que se trata de prisão não definitiva, compete à União legislar, conforme o fez no art. 18 da Lei Federal nº 13.022/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Portanto, não está na esfera de disposição do Município legislar a respeito, para o que se recomenda emenda à proposição, removendo o art. 13 do Projeto de Lei nº 12/2023.

4.11 Das vedações (arts. 15 e 16)

As vedações contidas no art. 15 da proposição são reproduções do art. 19, da Lei Federal.

Por seu turno, o art. 16 praticamente reproduz o conteúdo do art. 14 da Lei Federal.

4.12 Das disposições gerais (arts. 17 ao 19)

Nas disposições gerais, a proposição se limita a prever data de comemoração do dia do Guarda Municipal, traz cláusula genérica sobre dotação orçamentária e prevê data de vigor, caso convertido em Lei.

4.12.1 Da indicação genérica de recursos

Com esteio na Constituição do Estado de São Paulo, em uma análise prematura não se admitiria a menção genérica à dotação orçamentária. Isto porquê a Constituição Bandeirante é clara e objetiva ao exigir a indicação de recursos disponíveis. Nesse sentido:

Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Dispositivo semelhante consta da Lei Orgânica Municipal:

Art. 117. Nenhuma lei que crie ou aumente despesa será executada sem que dela conste a indicação do recurso para atendimento do correspondente cargo.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Partindo destes pressupostos, a Lei deveria indicar expressamente os recursos orçamentários pelos quais se atenderão as despesas.

Contudo, a jurisprudência bandeirante tem entendido que a inexistência de indicação de recursos disponíveis implica, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício em que publicada, sem macular sua constitucionalidade. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.005, de 13 de maio de 2022, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que estabeleceu a obrigação de implantação de displays digitais com temporizadores regressivos em sinalizadores de trânsito nas principais vias públicas municipais – Alegação de ausência de indicação específica da fonte de custeio – Inexistência de violação ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual – Hipótese de inexequibilidade da lei no exercício em que foi promulgada, diante da possibilidade de inserção dos recursos necessários no exercício subsequente – Vício de iniciativa CONFIGURADO – Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 5º da Constituição Federal) – Ato normativo impugnado que afronta o princípio da Reserva de Administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 21444962520228260000 SP 2144496-25.2022.8.26.0000, Relator: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 01/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 03/03/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

Portanto, a ausência de indicação de dotação orçamentária não invalida a norma.

5. Do (possível) aumento de despesas e dos anexos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Da leitura do art. 18 do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 infere-se possível criação de despesa de caráter continuado.

A conclusão é porque a “indicação” da dotação orçamentária, embora realizada genericamente e sem especificação da rubrica, leva ao entendimento, ao menos a princípio, de aumento de despesas.

Para situações como esta, a Lei Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – traz exigências

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

Para facilitar o entendimento, colaciona-se, também, o art. 16, citado pelo dispositivo acima transcrito:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

Desse modo, considerando que a lei não tem vigência temporária, isto é, é editada para viger mais de dois exercícios, e considerando também a indicação genérica de recursos, que leva ao entendimento de que há expansão da ação governamental que gera aumento de despesa obrigatório de caráter continuado, recomenda-se seja oficiado o Chefe do Executivo para encaminhar os anexos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Da técnica legislativa

O Projeto de Lei Complementar nº 44/2023 não viola a Lei Complementar nº 95/1998, adequando-se, com isso, à técnica legislativa.

Com efeito, na forma do art. 3º da Lei Complementar nº 98/95:

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

É a fundamentação.

IV – CONCLUSÃO

À vista do exposto, sem embargo de posicionamento diverso, após analisar o Projeto de Lei Complementar nº 12/2023, o Departamento Jurídico da Câmara municipal de Igarapava/SP, **OPINA** nos seguintes termos:

- a) O objeto do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023 é de interesse local, uma vez que visa dispor sobre a criação de órgão público municipal denominado Guarda Municipal ou Guarda Civil Municipal (§8º, art. 144, CF; art. 147, CE; art. 6º, Lei Federal nº 13.022/2014);
- b) O processo legislativo foi deflagrado por autoridade competente (inciso XI, art. 48. CF c/c alínea “e”, II, art. 61, CF; inciso III, art. 41 da Lei Orgânica Municipal);
- c) Adota-se a forma de lei complementar, em atenção ao §1º, art. 80, da Lei Orgânica Municipal;
- d) O Projeto tem por objetivo a instituição de órgão público (art. 1º), com autorização para instituição de órgão de formação (art. 9º), trazendo princípios, vedações e definindo diretrizes para



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624
CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ: 60.243.409/0001-60
SITE: igarapava.sp.gov.br

atuação, não havendo, contudo, qualquer previsão acerca da criação de cargos e definição das respectivas atribuições;

e) No tocante ao texto do Projeto de Lei Complementar nº 12/2023, a seguinte observação:

e.1) O art. 13, embora reproduza o art. 18 da Lei Federal nº 13.022/2023, trata de matéria processual penal e invade a esfera de competência da União, conforme inciso I, art. 22, da Constituição Federal, recomendando-se sua supressão;

f) Do art. 18, que informa genericamente a ocorrência de despesas, leva-se à conclusão que há aumento de despesas obrigatórias, e, considerando que o Projeto, caso aprovado, terá duração superior a 2 exercícios, deve-se observar o quanto dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, encaminhando-se os anexos nele exigidos;

g) Superadas as observações mencionadas nos itens “e” e “f”, não se vislumbra objeção de ordem constitucional ou técnica à sua regular tramitação.

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 09 de novembro de 2023.

Orlando Farinelli Neto

Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP

OAB/SP 358.382