

Processo: 5046/2024

Projeto de Lei CM: 106/2024

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

O projeto de lei em análise tem como autor o vereador RODOLFO DONETTI, o qual dispõe sobre **“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO E FORNECE DIRETRIZES PARA A INSTITUIÇÃO DO “PROGRAMA DE REPOSIÇÃO CONTINUADA DO EFETIVO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL”, VISANDO MANTER QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES PARA O EXERCÍCIO ININTERRUPTO DAS FUNÇÕES DE POLICIAMENTO PREVENTIVO E OSTENSIVO NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

A justificativa apresentada no respectivo projeto, aduz: *O presente projeto de lei tem a finalidade de garantir à população andreense um emprego contínuo e eficaz do efetivo da Guarda Civil Municipal, que é a força de segurança pública administrada totalmente pelo Município de Santo André, e que, apesar das nomeações de novos servidores durante a última gestão, não apresenta número de agentes suficiente para atender as demandas do Município. Considerando que atualmente o efetivo possui 523 (quinhentos e vinte e três) agentes estatutários, tem-se um déficit de 147 (CENTO E QUARENTA E SETE) Guardas Civis Municipais (cargos estatutários vagos), levando-se em conta que as funções regidas pela CLT foram extintas na vacância, por razão do regime jurídico único adotado pelo Município. Portanto, é uma defasagem muito prejudicial ao Município e somente poderá ser sanada mediante lei que discipline a reposição do efetivo de maneira continuada e estratégica. Deste modo, resta totalmente justificada a necessidade de uma reposição continuada do efetivo GCM, tal como se propõe neste Projeto de Lei.*



O Projeto de Lei sob exame, de iniciativa parlamentar, pretende instituir o programa de reposição continuada do efetivo da Guarda Civil Municipal, visando manter um quantitativo adequado.

Logo, os Municípios podem constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Conforme dispõe a lei art. 144, § 8º, aduz:

“Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”

Regulamentando a Constituição Federal, veio a Lei nº 13.022/14, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, os arts. 11 e 20 reconhecem que as guardas exercem função de segurança pública, inclusive sujeitas a matriz curricular nacional para formação em segurança pública, elaborada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça.

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo.

Note-se que a propositura, cria atribuições para órgãos do Poder Executivo, especialmente à Guarda Municipal, portanto, o respectivo projeto é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) vem reiteradamente decidindo que, por possuírem a natureza de ato administrativo, não se submetem à prévia autorização legislativa, sendo inconstitucionais as normas que determinem este procedimento:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VICIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VICIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vicio de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2294 RS

Com efeito, é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ou que venha a autorizar o Chefe do Poder Executivo, ou qualquer de seus órgãos, a executar determinada tarefa que, para ser realizada, não necessita de autorização do Poder Legislativo. Sobre o assunto, transcrevemos a lição de Hely Lopes Meirelles, a contar:

“O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim, sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um



dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.
(In *Direito Municipal Brasileiro*, 10 ed., SP: Malheiros, 1998, p. 540).

Nesse contexto, a medida pretendida, consubstanciada ato típico de gestão administrativa, que envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, distanciando-se da generalidade e abstração que devem revestir os atos editados pelo Poder Legislativo.

Diante do exposto, entendemos que a referida propositura é ilegal, por afrontar os incisos I e III do art. 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo à organização administrativa do Executivo. O referido artigo de lei proclama:

Art. 42 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I – manutenção da Guarda municipal, bem como fixação ou modificação de seu efetivo;

III – organização administrativa do Executivo;

Neste sentido, entendemos que a proposição em questão encontra obstáculo de ordem legal, ademais, o projeto é inconstitucional e ilegal, pois no sistema constitucional vigente, cada Poder tem suas atribuições devidamente individualizadas.



Deste modo, não resta dúvida de que o conteúdo da propositura usurpa matéria cuja atribuição típica pertence ao Executivo e, portanto, vulnera o princípio da separação dos poderes.

Destarte, diante dos comandos normativos vigentes, resta pacificada a inviabilidade da presente propositura, sendo o presente oriundo de iniciativa do Poder Executivo, tornando-se a mesma maculada pelo vício formal de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Recomenda-se seja encaminhada a proposta ao Executivo, a título de sugestão e assessoramento, sob a forma de indicação, nos termos do art. 145 do Regimento Interno desta Casa.

Assim, caracterizada está a existência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade, ressaltando-se que a matéria exige a aplicação de *quórum* de maioria absoluta, nos termos do art. 36, § 1º, I, “h” da Lei Orgânica do Município, pois, ainda que indiretamente, trata de matéria orçamentária, uma vez que a implantação da medida pretendida poderá acarretar aumento de despesa.

Por fim, esse é o parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação desta Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 01 de outubro de 2024.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultora Legislativa
OAB/SP 238974

