

PROCURADORIA GERAL

PARECER JURÍDICO

VETO Nº 001/2025

EMENTA: VETO INTEGRAL
AO PROJETO DE LEI Nº
019/2025 (QUE DISPÕE
SOBRE A SUBSTITUIÇÃO DA
NOMENCLATURA DA
GUARDA CIVIL MUNICIPAL
PARA POLÍCIA MUNICIPAL.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis, para emissão de parecer, o Veto nº 001/2025, que se refere ao projeto de lei nº 19/2025 que dispõe sobre a alteração da nomenclatura da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal.

Segundo o texto do veto proferido pelo Sr. Prefeito Municipal, após consulta à Secretaria de Negócios Jurídicos da municipalidade, decidiu-se sem maiores considerações, pelo Veto Integral ao Projeto de lei supra referido.

Quanto ao parecer jurídico de lavra da Secretaria de Negócios Jurídicos do Município às fls. 2/6, o mesmo invoca o artigo 37 da Constituição Federal, para sustentar que “a administração pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.”

E segue o parecer, no sentido de que nos termos do artigo 30, I da CF, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, sendo que o autógrafo em questão dispõe sobre a alteração de nomenclatura da Guarda Civil Municipal para Polícia Municipal, o que estaria contemplado pelo artigo 45 da Lei Orgânica Municipal acerca da iniciativa, que foi de vereadores municipais.



11
P

Ainda, que nos termos do parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988: "os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

E também que consta do artigo 147 da CF que: "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."

Faz constar após a transcrição dos referidos artigos que não encontrou sob o aspecto formal qualquer ilegalidade premente que macule o documento sob análise.

Contudo, faz constar, pelo fato de que várias cidades do Estado de São Paulo mudaram a nomenclatura de suas Guardas Municipais para Polícias Municipais, o que foi alvo de ações da Procuradoria Geral de Justiça, sob a alegação de que a modificação pode gerar confusão na atribuição das corporações.

Por fim, sustenta parecer temerário sancionar o autógrafo nº 005/2025 que aprovaria o projeto de lei de iniciativa de vereadores municipais, por conta de provável propositura de ADIn pela Procuradoria Geral de Justiça face ao Executivo em razão de alegada inconstitucionalidade da troca de nomenclatura.

Apoiado no parecer jurídico da Secretaria de Negócios Jurídicos, decidiu-se o Sr. Prefeito Municipal pelo veto integral do projeto de lei.

É o resumo do que consta do veto.

Regularmente autuado, folhas numeradas e rubricadas, o veto foi recebido pela Secretaria Legislativa e encaminhado para análise desta Procuradoria Geral, nos moldes do Regimento Interno da Casa.

Como já mencionado no parecer da Secretaria de Negócios Jurídicos no âmbito da produção legislativa municipal, a legalidade e a constitucionalidade de projeto de lei são avaliadas sob as seguintes perspectivas pela Procuradoria Geral da Câmara Municipal local:

- a) se a matéria legislativa é de competência municipal, conforme previsão da Constituição Federal de 1988;
- b) se não há vício de iniciativa para a proposição;
- c) possibilidade de violação a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais;
- d) se a matéria ofende a decisões vinculantes dos Tribunais Superiores.

Sem adentrarmos em questões de conveniência e oportunidade, passamos analisamos como segue:

I -COMPETÊNCIA

Segundo a Carta Magna, em seu art. 30, I, é da competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local:

*Art. 30. compete aos Municípios:
I – Legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)*

O Projeto de lei visa alterar a nomenclatura da Guarda Civil Municipal de Embu-Guaçu para Polícia Municipal de Embu-Guaçu. Pelo que se observa que o requisito de competência está satisfeito, por tratar-se o assunto de interesse local.

II - DA INICIATIVA:

No caso em análise, trata-se de projeto de lei de iniciativa de Vereadores Municipais e, nos termos do que dispõe o artigo 45 da Lei Orgânica do Município, a iniciativa de Leis Ordinárias, como é o caso em

exame, cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, Prefeito e iniciativa popular, de pelo menos 5% (cinco por cento) do eleitorado.



No projeto sob exame, não se nota vício de iniciativa, portanto, também satisfeita a questão da iniciativa para o projeto de lei.

III -LEGALIDADE

Também quanto ao requisito de legalidade, não se nota ilegalidade no veto sob o aspecto formal.

Voltando-se ao projeto e também recorrendo ao artigo 37 da CF não se nota ilegalidade, pessoalidade, imoralidade, falta de publicidade, ou ineficiência no projeto de lei levado ao crivo do Poder Executivo Municipal.

Mais uma vez a competência está satisfeita porque é inequívoco o interesse local da matéria em análise e também o requisito de iniciativa está satisfeito como prevê o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal.

Contudo, a pretexto da nomenclatura que o Município por meio de seus Nobres Edis, pretenderam dar à Guarda Municipal, a Secretaria de Negócios Jurídicos entendeu "temerária" a sanção do projeto, por conta de uma possibilidade de ter que se defender de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Neste sentido, a Procuradoria Geral da Câmara dos Vereadores de Embu-Guaçu, defende posicionamento divergente do parecer jurídico de lavra da Secretaria de Negócios Jurídicos do Município, por entender ser a defesa em eventual ação direta de inconstitucionalidade competência típica ou mesmo inerente à advocacia pública.

Entendo ainda que não é temerário defender o interesse público quando há convicção na motivação de uma elaboração legislativa, ainda mais em se tratando de interesse local, como é o caso.

E, ainda neste diapasão, o fato da alteração da nomenclatura da Guarda Municipal para Polícia Municipal, não desnatura, não desvirtua, não altera a essência e a rotina da instituição da Guarda Municipal, que tão excelentes e imprescindíveis serviços vem prestando a todos os Municípios do Estado de São Paulo, na condição de integrante estratégico do Sistema Único de Segurança Pública, conforme reza o artigo 9º, parágrafo 2º, inciso VII, da lei 13.675/201

Assim, trata-se "data vênia" de uma forma de intervenção que, inclusive, ao ver desta Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Embu-Guaçu, fere princípio constitucional de maior relevância, que é o da Separação de Poderes, prevista no artigo 2º da Constituição Federal, ao buscar declaração de inconstitucionalidade pela mudança de nomenclatura de uma Guarda Municipal, o que é totalmente diferente de uma mudança, por exemplo, de responsabilidades, atribuições, poder e forma de atuação.

É de se observar ainda, a tese do Recurso Extraordinário nº 608588 de relatoria do Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, pelo que para melhor ilustração, extraí conteúdo abaixo do site do E. STF.

Tema 656 - Limites da atuação legislativa local para disciplinar as atribuições das guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município.

Há Repercussão?

Sim

Relator(a): MIN. LUIZ FUX

Leading Case: RE 608588

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 144, § 8º, da Constituição federal, o limite da atuação legislativa dos municípios para fixar as atribuições de suas guardas municipais destinadas à proteção de bens, serviços e instalações do município.

Tese:

É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas

Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo (grifo nosso) e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.



Ora, se é constitucional o “policiamento ostensivo e comunitário” por parte das Guardas Municipais, a fixação do nome da instituição da Guarda Municipal, assunto de interesse totalmente local, pode ser defendido pelos Senhores Vereadores, pelo Sr. Prefeito e por todos os munícipes, legitimamente representados pelos primeiros para legislar, evidente, nos limites da Constituição Federal, na Constituição do Estado de São Paulo e da Lei Orgânica Municipal.

Destaque-se, ainda - sobre o projeto de lei em questão que foi vetado na íntegra pelo Poder Executivo - não se verificara tentativa de modificação de estrutura administrativa, aumento ou renúncia de despesas ou interferência orçamentária ou nos atos típicos de gestão do Poder Executivo.

IV - OFENSA A DECISÕES VINCULANTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Malgrado o posicionamento jurídico desta Procuradoria Geral sobre a questão, faz-se mister registrar que o STF, através de recente decisão interlocutória do Exmo. Ministro Relator Flávio Dino, datada de 13/04/25, em sede da ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) 1214, denegou pedido de liminar contido em ação impetrada pela Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais (Fenaguardas). Neste julgado, a parte autora da ADPF 1214 (número único 0099136-07.2025.1.00.0000) busca suspender liminar do TJ-SP que a deferira para suspender trecho da Lei Orgânica do Município de São Paulo no

qual se admitia - em relação à Guarda Municipal - o uso do nome de *Polícia Municipal*. A tese apresentada pela autora na ADPF 1214 defende que a lei não exclui a nomenclatura original nem retira sua identidade institucional, mas apenas utiliza outra denominação "sem desnaturar a instituição".



Em que pese tal decisão não se tratar de tutela jurisdicional definitiva obtida após cognição exauriente, o Exmo. Relator deverá pedir dia para julgamento após os trâmites previstos pelos artigos 6º e 7º da Lei 9.882/99. No julgamento, *"a decisão sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será tomada se presentes na sessão pelo menos dois terços dos Ministros"*, conforme o Art. 8º da mesma lei.

Em tal cenário, sim, é possível que a Corte Constitucional decida pela impossibilidade da adoção do nome "Polícia Municipal" e assemelhados e, neste caso, forte é o artigo 11, parágrafo 3º, da lei 9.882/99:

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

(...)

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público. (Grifo nosso)

Ainda assim, a defesa das prerrogativas e da livre construção legislativa pelos Nobres Edis desta Casa de Leis não deve ser sobrepujada, ainda que se deva lutar judicialmente para sustentar as posições e ideais dos representantes legais dos eleitores de Embu-Guaçu.

V – Conclusão

Esta Procuradoria Geral se manifesta pela legalidade do veto, no que diz respeito à discricionariedade e do possível interesse público nos quais pode se apoiar o Sr. Prefeito.

Contudo e "*data venia*", o Município pode sustentar seu direito de legislar sobre assunto de interesse local, como é o caso no projeto de lei nº 019/2025 que pretende apenas a mudança de nome da Guarda Municipal para Polícia Municipal de Embu-Guaçu, ainda mais, considerando o fato do projeto não alterar a estrutura do órgão, não prever contratação ou exoneração de pessoal, nem mesmo significar algum tipo de intervenção orçamentária junto ao Poder Executivo. **O embate legal e plenamente democrático de suas competências constitucionais legiferantes não é, de maneira alguma, *contra legem*.**

Neste sentido, esta Procuradoria entende que a Casa do Povo de Embu-Guaçu pode optar pela rejeição do veto e consequente promulgação da lei, **desde que exista a plena consciência da real possibilidade do STF, em julgado iminente, rechaçar o posicionamento de inúmeras Câmaras Municipais** sepultando-lhes a nobre intenção de reconhecer de maneira expressa o espírito de Polícia Local das Guardas Municipais. Que é merecido.

A emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui os pareceres das comissões Permanentes, quando for o caso, porquanto, essas são compostas por representantes eleitos pelo povo e por isso detém efetiva legitimidade do Parlamento.

A opinião jurídica neste parecer não tem força vinculante, podendo ser livremente acatada ou não pelos membros desta nobre Casa Legislativa.

É o parecer.

Câmara Municipal de Embu-Guaçu, 09 de maio de 2025

RODRIGO VINICIUS ALBERTON – OAB/SP 167.139

