



Câmara Municipal de São José dos Campos

Rua Desembargador Francisco Murilo Pinto, 33
Vila Santa Luzia – São José dos Campos – SP
CEP 12.209-535 – Tel.: (12) 3925.6566 Fax: (12) 3925.6759
Email: camara@camarasjc.sp.gov.br

-ASSESSORIA JURÍDICA-

PARECER N.º 10.795 – A/J

(Ref.: autorizativos)

Proc. n.º 6944/2017

PL n.º 244/2017

Ver. Marcão da Academia

Substitutivo n.º 01

“Autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar unidades regionais do PAT (Posto de Atendimento ao Trabalhador), e dá outras providências”.”

Trata-se de substitutivo apresentado pelo Vereador Marcão da Academia ao projeto de lei de sua autoria que objetiva autorizar o Poder Executivo a “*implantar unidades regionais do PAT (Posto de Atendimento ao Trabalhador)*” (art. 1º).

Na ocasião da análise da propositura original, esta Assessoria Jurídica assim se manifestou em seu Parecer Jurídico n.º 10.763 – A/J:

“Registra-se, de proêmio, que o Município, ancorado nos artigos 18 e 30, inciso I, da Constituição da República, poderá dispor sobre a forma em que será realizada a prestação de seus serviços no âmbito de seu território para melhor atenção à população.

O art. 21 da Lei Orgânica do Município também realça que “ao Município compete, no exercício de sua autonomia, legislar sobre assuntos de interesse local, provendo a tudo quanto se relacione com seu peculiar interesse e com o bem-estar de sua população”, e que lhe caberá “organizar-se juridicamente, elaborar as leis, atos e medidas de seu peculiar interesse” (inciso I).

No presente caso, nota-se que a propositura versa sobre assunto de interesse local. Entrementes, por adentrar no campo da organização administrativa, a competência para o impulso inaugural do processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante estabelecem os artigos 84 da Constituição Federal e 47 da Constituição Estadual, que, em virtude do princípio hermenêutico da simetria das formas, se aplicam aos Municípios.





Câmara Municipal de São José dos Campos

Rua Desembargador Francisco Murilo Pinto, 33
Vila Santa Luzia – São José dos Campos – SP
CEP 12.209-535 – Tel.: (12) 3925.6566 Fax: (12) 3925.6759
Email: camara@camarasjc.sp.gov.br

Ademais, os arts. 65, IV e V, e 93, II, IV, e XIII, da Lei Orgânica do Município, indicam a competência exclusiva do Prefeito Municipal para tratar do assunto. Confira-se:

“Art. 65. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

IV - organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e recursos humanos da administração;

V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.

Art. 93. Ao Prefeito compete privativamente:

(...)

II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da Administração Municipal;

(...)

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XIII - dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma estabelecida por esta lei;”

Sobre a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insta trazer à baila a lição de Hely Lopes Meirelles:

“A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e **coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliados por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades**, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e entidades paraestatais, visando à descentralização administrativa. As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara)”¹.

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criam cargos, funções ou empregos;... criam ou aumentam despesas... Se a Câmara desatendendo a privatividade do Executivo para esses projetos,

¹ *Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 35ª edição, 2011, págs. 849/850)*





Câmara Municipal de São José dos Campos

Rua Desembargador Francisco Murilo Pinto, 33
Vila Santa Luzia – São José dos Campos – SP
CEP 12.209-535 – Tel.: (12) 3925.6566 Fax: (12) 3925.6759
Email: camara@camarasjc.sp.gov.br

votar e aprovar leis sobre tais matérias caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas ou promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o **Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerça.**². (g.n)

De tal sorte, em que pese o caráter autorizativo do projeto, há interferência em matérias ínsitas à organização administrativa, o que não se coaduna com o desenho constitucional relativo à organização dos Poderes da República (arts. 2º da Constituição Federal e 5º da Constituição do Estado de São Paulo).

Sublinha-se que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assentou o entendimento de que a interferência do Poder Legislativo em matérias de competência privativa do Poder Executivo configura ofensa ao princípio da separação dos poderes:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.530, DE 10 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL/SP, QUE 'AUTORIZA A CRIAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE A FARMÁCIA 24 HORAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, ESTABELECE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA – NATUREZA 'AUTORIZATIVA' DA NORMA QUE NÃO IMPEDE O RECONHECIMENTO DE NULIDADE – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV, e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – ACÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2074580-98.2022.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 23/09/2022)

“ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.216, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ. Criação da obrigação de instalação de banheiros químicos removíveis nos locais onde funcionarem feiras livres, artesanais ou culturais, sempre que não for possível a construção

²In, Direito Municipal Brasileiro, 10ª ed. Malheiros, São Paulo, 563-4





Câmara Municipal de São José dos Campos

Rua Desembargador Francisco Murilo Pinto, 33
Vila Santa Luzia – São José dos Campos – SP
CEP 12.209-535 – Tel.: (12) 3925.6566 Fax: (12) 3925.6759
Email: camara@camarasjc.sp.gov.br

de sanitários públicos definitivos. I. VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município. Situação ligada ao exercício do poder de polícia. Inexistência de vício de iniciativa. II. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que não invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes, nesse ponto. III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO. A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo. A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto. Ação julgada parcialmente procedente, revogada a liminar concedida.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2269029-27.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/10/2021; Data de Registro: 08/10/2021)

A jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência do Poder Executivo configura violação do princípio constitucional da reserva de administração:

“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, transgredir 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-AI, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).

Assim, a propositura não preenche as condições para a sua regular tramitação, notadamente em razão de não se coadunar com as disposições contidas no art. 2º da Constituição Federal e nos arts. 5º, “caput”, 47, II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do E. Tribunal de Justiça de São Paulo.





Câmara Municipal de São José dos Campos

Rua Desembargador Francisco Murilo Pinto, 33
Vila Santa Luzia – São José dos Campos – SP
CEP 12.209-535 – Tel.: (12) 3925.6566 Fax: (12) 3925.6759
Email: camara@camarasjc.sp.gov.br

Sem embargo, os artigos 2º, 3º e 4º da proposta imiscuem-se nas atribuições de órgãos do Poder Executivo em desconformidade com o princípio da separação dos poderes acima citado.

Ademais, a efetiva implementação da norma em epígrafe poderá acarretar em despesas que serão suportadas pelo erário, não havendo nos autos a indicação da necessária previsão de receita para a cobertura dos gastos, tampouco a demonstração do impacto que a medida promoverá no orçamento do município, sendo certo que a previsão do artigo 5º não satisfaz o comando dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00 e do art. 68 da Lei Orgânica Municipal.

Não obstante, a jurisprudência firmou entendimento de que o caráter autorizativo da propositura não afasta a irregularidade nela existente, conforme decisão proferida E. Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos da ação que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.543, de 19 de junho de 2017 (ADI 2015806-17.2018.8.26.0000, Rel: Beretta da Silveira, jul. 20/06/2018).

De qualquer maneira, em face dos obstáculos jurídicos que acometem a propositura, para que esta não se perca, o Regimento Interno da Câmara Municipal concede aos Vereadores a possibilidade de encaminhar a matéria ao Prefeito Municipal por intermédio de INDICAÇÃO.

Por fim, sobre o aspecto da técnica de redação legislativa, recomenda-se que: a) as aspas utilizadas na ementa da proposta em tela sejam suprimidas; e b) no art. 1º seja indicado o âmbito de aplicação da norma “Município de São José dos Campos”.

Nestes termos, o projeto em tela não reúne condições, sob o aspecto jurídico, de ser apreciado pelos Senhores Vereadores.”

Colhe-se do substitutivo em apreço que as alterações promovidas em relação à propositura original se resumem à substituição da autorização para a implantação de PAT’s regionais pela autorização de implantação de “*unidade móvel do PAT (Posto de Atendimento ao Trabalhador)*” (art. 1º), que “*poderá ser deslocada em todas as regiões, em data previamente determinada*” (art. 2º).

Nesse passo, os vícios que maculam a propositura original acima informados não foram sanados; de sorte que a conclusão daquela análise se aplica integralmente ao substitutivo em apreço.

Por fim, a propositura acessória deverá ser instruída com a justificativa, nos termos do art. 111, § 1º, “F”, do Regimento Interno.

Diante do exposto, é de nosso entendimento que o substitutivo apresentado não reúne condições, sob o aspecto jurídico, de ser apreciado pelos Senhores Vereadores.





Câmara Municipal de São José dos Campos

Rua Desembargador Francisco Murilo Pinto, 33
Vila Santa Luzia – São José dos Campos – SP
CEP 12.209-535 – Tel.: (12) 3925.6566 Fax: (12) 3925.6759
Email: camara@camarasjc.sp.gov.br

É o parecer.

São José dos Campos, 25 de outubro de 2022.

Thiago Joel de Almeida
Assessor Jurídico

Jani Maria dos Santos
Assessora Jurídica

