

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 12/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 39/19 – Aatoria Prefeito Orestes Previtale Junior – “Altera competências específicas dos cargos que especifica, constantes do Anexo VI, da Lei nº 5629/2018, na Secretaria de Desenvolvimento Econômico.”

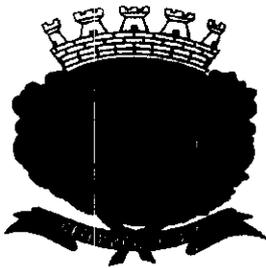
À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Altera competências específicas dos cargos que especifica, constantes do Anexo VI, da Lei nº 5629/2018, na Secretaria de Desenvolvimento Econômico”** de autoria do Prefeito solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

O projeto visa modificar a Lei Municipal nº 5629/2018 que “estabelece a estrutura administrativa e a estrutura de cargos da Prefeitura do Município de Valinhos na forma que especifica” em seu Anexo VI – Competências transferindo atribuições de cargos da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, à qual compete:

- “a. elaborar políticas para o desenvolvimento econômico da cidade;*
- b. cuidar das tratativas necessárias para a formalização e manutenção de convênios, consórcios, ajustes e demais instrumentos jurídicos assemelhados, com órgãos municipais, estaduais e federais;*
- c. elaborar e implementar políticas para o desenvolvimento da agricultura.*
- d. formular a política de turismo do Município;*
- e. promover o desenvolvimento turístico;”*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

As alterações pretendidas modificarão as atribuições dos cargos de Chefe de Seção de Atendimento ao Empreendedor e de Diretor do Departamento de Indústria, Comércio e Serviços na seguinte consonância:

Descrição atual	Alteração pretendida
<p><i>"d. CHEFE DA SEÇÃO DE ATENDIMENTO AO EMPREENDEDOR:</i> <i>(...)</i> <i>9. controlar o fluxo de abertura e fechamento de empresas;</i> <i>(...)"</i></p>	<p><i>"d. CHEFE DA SEÇÃO DE ATENDIMENTO AO EMPREENDEDOR:</i> <i>(...)</i> <i>9. acompanhar o fluxo de abertura e fechamento de empresas;</i> <i>(...)"</i></p>
<p><i>"h. DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS:</i> <i>(...)</i> <i>11. controlar o fluxo de abertura e fechamento de empresas;</i> <i>(...)</i> <i>18. criar e executar Eventos, Feiras e Simpósios de Negócios para o Município e Região;"</i></p>	<p><i>"h. DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS:</i> <i>(...)</i> <i>11. acompanhar o fluxo de abertura e fechamento de empresas;</i> <i>(...)</i> <i>19. coordenar a análise de "Fichas de Consulta";</i></p>

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A Lei Orgânica consignou expressamente que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara conforme inc. X do art. 48:

"X - autorizar a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundações públicas, assim

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

como a fixação dos respectivos vencimentos, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;"

No mais, a competência para legislar referente à matéria é privativa do Prefeito segundo previsão da Lei Orgânica em simetria com as disposições das Constituições Federal e Estadual de São Paulo:

"Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

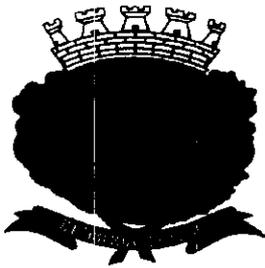
II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;"

Nesse sentido temos o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 135/2017, do Município de Dumont, que altera o regime jurídico dos servidores públicos municipais, concedendo-lhes o direito a faltas abonadas. Matéria relativa aos servidores públicos e ao seu regime jurídico. Violação de iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito. Arts. 5º e 24, §2º, 4, ambos da CE. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Pedido julgado procedente.

(...)

Registre-se, inicialmente, que, embora a autonomia do município esteja constitucionalmente assegurada, as Constituições da República e do Estado de São Paulo estabelecem que a capacidade de auto-organização dessa entidade federativa deve observar os ditames da Lei Fundamental do país e da Constituição Estadual. Sendo assim, qualquer lei ou ato normativo editado no âmbito municipal está sujeito a controle de constitucionalidade



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

perante a Constituição Estadual, exame exercido pelo Tribunal de Justiça, em consonância com o artigo 125, §2º, da Constituição Federal e artigo 90, caput, da Constituição do Estado de São Paulo.

*Entre as regras a serem rigorosamente obedecidas na formação de uma lei, encontra-se a da **competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a deflagração do processo legiferante em determinadas matérias**, estabelecidas no artigo 24, §2º, da Constituição Paulista: “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 art. 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos” (grifado).*

Como se sabe, as regras concernentes à reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político são de obrigatória observância pelos municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e do disposto no artigo 144 da Constituição do Estado.

*A respeito das formalidades procedimentais do processo legislativo, leciona **Luiz Guilherme Marinoni** que “a produção da lei exige a observância de pressupostos e requisitos procedimentais, cuja observância é imprescindível para a lei ser constitucional. A Constituição regula o modo como a lei e outros atos normativos primários previstos no art. 59 devem ser criados, estabelecendo quem tem competência para produzi-los e os requisitos*

✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

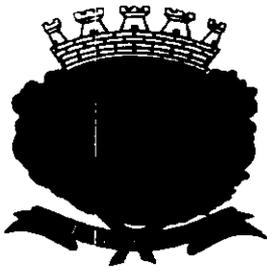
procedimentais que devem ser observados para sua produção. Faltas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional. A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. (...) De outra parte, a Constituição também confere iniciativa privativa, em relação a certos temas, a determinados órgãos públicos. Isso quer dizer que, no que toca a certo tema, a iniciativa de apresentação de projeto de lei, ou seja, a incoação do processo de produção da lei, pode ser privativa de determinado órgão ou agente público.

4. No caso dos autos, ao dispor sobre faltas abonadas dos funcionários públicos no âmbito municipal, a Lei Complementar nº 135/2017, de Dumont, cuidou de tema concernente ao regime jurídico dos servidores públicos, que deve ser versado exclusivamente em lei de iniciativa do Prefeito Municipal.

*Quanto à abrangência da matéria relativa a regime jurídico dos servidores públicos, estabeleceu o **Supremo Tribunal Federal - STF** que "a locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes." (ADI 2.867, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007). E a jurisprudência da **Suprema Corte** é farta no sentido de que a iniciativa de leis sobre regimes jurídicos de servidores é privativa do Executivo.*

Especificamente no que se refere à lei de origem parlamentar que concede faltas abonadas a servidores públicos municipais, este Órgão Especial

✕



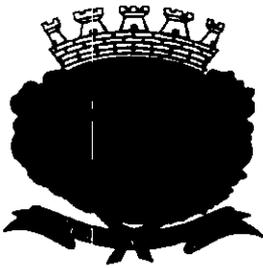
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

decidiu: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 280/2017 E, POR ARRASTAMENTO, LEI COMPLEMENTAR Nº 282/2017, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE FRANCA, QUE CONCEDE AO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL SEIS DIAS DE FALTAS ABONADAS DURANTE O ANO, LIMITADAS À QUANTIA DE TRÊS FALTAS ABONADAS POR SEMESTRE, NÃO CONSECUTIVAS, SEM A NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE SERVIDOR PÚBLICO E SEU REGIME JURÍDICO, CONSOANTE O ART. 24, § 2º, N. 04, DA CARTA BANDEIRANTE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. PRECEDENTES DA CORTE SUPREMA E DO C. ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO PROCEDENTE." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2032436-85.2017.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/10/2017; Data de Registro: 26/10/2017, grifado).

Confiram-se, ainda, precedentes semelhantes, relativos à previsão legal de falta anual aos servidores municipais no dia de seu aniversário: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.240, de 23 de junho de 2017, do Município de Cerqueira César, de autoria parlamentar, que 'dispõe sobre uma folga anual para todos os servidores públicos municipais da cidade de Cerqueira César, no dia de seu aniversário, na forma que menciona, e dá providências' Violação da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre os servidores públicos e seu regime jurídico, e o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 1 e 4, e 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144) Violação, ademais, dos princípios da moralidade, interesse público e finalidade (art. 111 CE) Precedentes do C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal Inconstitucionalidade declarada. Ação direta de

✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

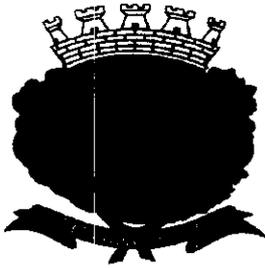
ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade julgada procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2006083-71.2018.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/08/2018; Data de Registro: 23/08/2018, grifado).

Igualmente: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 3.460, DE 12 DE JUNHO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CONCEDEU 01 DIA DE FOLGA REMUNERADA AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS PELA DATA DE SEUS RESPECTIVOS ANIVERSÁRIOS. OFENSA AO ART. 24, § 2º N. 4 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO QUE É MATÉRIA DE COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE INSCULPIDO NO ART. 111 DA CARTA BANDEIRANTE, BEM COMO AO ART. 128, UMA VEZ QUE SE TRATA DE VANTAGEM PESSOAL QUE NÃO ATENDE AO INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO PROCEDENTE.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119000-67.2017.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/09/2017; Data de Registro: 03/10/2017, grifado).

5. Portanto, no presente caso, como houve manifesta interferência indevida da Câmara Municipal na atribuição do Prefeito Municipal de Dumont de desencadear o processo legislativo que culminou na promulgação da Lei Complementar nº 135, de 23 de novembro de 2017 (cf. parecer de fls. 63/64), violou-se o artigo 24, §2º, 4, da Constituição do Estado de São Paulo e, conseqüentemente, o princípio da separação e independência dos Poderes.” (Ação Direta da Inconstitucionalidade nº 2190419-16.2018.8.26.0000)

✕



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto ao mérito compete ao Plenário analisar o tema na condição de juiz de interesse público à luz da justificativa e documentos que instruem o projeto considerando os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, respectivamente transcritos:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

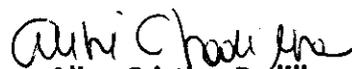
“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

DJ, aos 25 de março de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795