



# Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Ref.: PROJETO DE LEI Nº 039/2018**  
(autoria do LEGISLATIVO)

### P A R E C E R

Trata-se do Projeto de Lei nº 039/2018, de autoria do Nobre Vereador Rodolfo Hessel Fanganielo, que pretende regular o exercício de cargos municipais no Município de Tatuí.

Importante salutar que propositura semelhante já fora proposta, PL nº 005/2017, tendo esta Comissão já exarado parecer neste, contrario à propositura.

Em que pese as boas intenções do autor, a norma proposta padece de vício de iniciativa, uma vez que a Câmara Municipal deflagrou processo legislativo cuja matéria é reservada ao Chefe do Executivo Municipal, conforme consta da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

“Art. 34 – *Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre :*

I-

II-

III- *regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores.*”



# Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

2

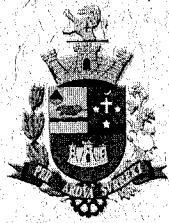
De plano, verifica-se que o Projeto de Lei em exame, pretende disciplinar normas para a nomeação de servidores comissionados vinculados tanto ao Poder Executivo (Administração Direta e Indireta), bem como ao Legislativo de Tatuí.

Portanto, este projeto padece de vício formal, eis que implica alteração e invasão do regime jurídico dos servidores do executivo, sendo que, para tanto, a iniciativa deve ser do prefeito municipal, ou seja, na compreensão de regime jurídico de servidor público são abrangidas regras institutivas de direitos e obrigações, cuja iniciativa é do poder executivo, conforme dispõe a alínea c do inciso III do §1º do artigo 61 da Constituição Federal. Assim como tal, projeto originado no âmbito do Poder Legislativo possui inconstitucionalidade formal, em razão da violação à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, assim decidiu o I. Ministro Lewandowski:

**“É certo que, para legislar sobre regime jurídico de pessoal, impera, no modelo federal, a iniciativa exclusiva do chefe do poder executivo.”** (RE 791525, relator(a): min. ricardo lewandowski, julgado em 22/04/2014, publicado em dje-078 divulg 24/04/2014 public 25/04/2014)

Importante salientar que o alcance social e o cunho louvável da lei questionada não têm o condão de afastar o vício formal aduzido, isso porque, ao pretender instituir a vedação, o parlamentar pretende *editar norma*, ao menos no que tange às normativas que direcionou ao Poder Executivo, sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.



# Câmara Municipal de Tatuí

3

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 XX 15 3259 8300.

Endereço: Avenida Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

Não havia espaço para o Poder Legislativo criar e disciplinar regras referente a servidores públicos que estarão vinculados aos órgãos do Poder Executivo, porquanto, na melhor exegese do artigo 61, inciso II, alínea a, da Constituição Federal, aplicável, aos Municípios, com o princípio da simetria, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, propor leis que versem sobre criação, atribuições e funcionamento das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

*“Art. 61 - São de iniciativa privativa do Presidente da República, as leis que:*

*[...]*

*II - disponham sobre:*

*[...]*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.”*

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, intentar projetos que visem dispor sobre esta matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

No mesmo sentido, o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

*“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação*



# Câmara Municipal de Tatuí

4

Edifício Presidente Tancredo Neves

Télex: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Climaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

*idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

1 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.”

A que tange ao vício de iniciativa, há o entendimento do Ilustre Ministro Celso de Melo, no julgamento de Ação Direta e Inconstitucionalidade nº 118.997-0/14-00, com apoio em atendimento do Ilustre Ministro Celso de Mello (R) que:

*“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte na usurpação do poder sujeito a cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo ulterior aquiescência do Chefe do Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical”.*

Constata-se que proposição constante na inicial, na verdade, vincula a Administração Municipal de tal forma que não deixa margem ao Poder Executivo para deliberar sobre a matéria, com clara ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 84, inciso III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

*“Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:*

*[...]*



# Câmara Municipal de Tatuí

5

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;"

- Quanto à simetria, trata-se de uma obrigação geral implícita imposta aos Estados membros e municípios, na elaboração de seus diplomas máximos, com o modelo federal estabelecido pela Constituição do Brasil. A imposição da simetria é “revelada por meio da obrigatoriedade de reprodução nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais das características dominantes no modelo federal”. (ADI nº3549-5-GO, Min. Carmen Lúcia, DJ de 31-10-2007) TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva 2011.p 1062).

Nesse sentido já decidiu a Corte Gaúcha, como se pode observar do precedente destacado pela Comissão, nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI Nº 2.871, DE 10 DE JANEIRO DE 2012. LEI QUE INSTITUIU A FICHA LIMPA MUNICIPAL. REGRAS QUE DISCIPLINAM NOMEAÇÕES PARA CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL QUANTO ÀS DIRETRIZES DESTINADAS AO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. Independentemente dos propósitos objetivados pelo legislador municipal, é manifesta a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.871/12 do Município de Dom Feliciano, que instituiu a “ficha limpa municipal”, na parte em que dispôs sobre as nomeações para cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito dos órgãos do Poder Executivo, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na forma dos artigos 60, II, d, e

5



# Câmara Municipal de Tatuí

6

Edifício Presidente Tancredo Neves

Télefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Climaco, 226 – Tatuí /SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

*82, II e VII, CE, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, também da Carta Estadual, violado, ainda, o princípio da Separação dos Poderes (artigo 10, CE), (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047118591, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 16/04/2012).”*

Oportuno ressaltar, que o projeto de lei objurgado, também traz regramentos para a nomeação de servidores no âmbito do Poder Executivo, positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual. Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realizado.

Por apego ao debate, cumpre afastar o argumento suscitado pelo Município interessado, de que a sanção aposta pelo Prefeito Municipal teria o condão de sanar eventual vício formal aduzido.

Quanto à vício de iniciativa, já decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de Ação Direta e



# Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

Inconstitucionalidade ° 118.997-0/14-00, com apoio em atendimento do Ilustre Ministro Celso de Mello que:

*“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte na usurpação do poder sujeito a cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência refletirá típica inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Nem mesmo ulterior aquiescência do Chefe do Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical”.*

A jurisprudência é remansosa nesse sentido, conforme se destaca pelos seguintes precedentes:

*“ADIN. IGREJINHA. LEI Nº 3942/08, QUE DISPÕE SOBRE O TRANSPORTE COLETIVO DE ESCOLARES NO MUNICÍPIO. SANÇÃO QUE NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. LEIS QUE ENVOLVEM TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, POR DIZEREM COM A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEVEM SER DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA APLICADO AOS MUNICÍPIOS. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 60, II “D”, 82, VII DA CARTA ESTADUAL E 84, III DA CARTA FEDERAL. PROCEDÊNCIA (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023842610, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 01/09/2008).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE ESMERALDA. LEI MUNICIPAL Nº 779/96, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 112 DA LEI MUNICIPAL Nº 365/90 DO MUNICÍPIO DE ESMERALDA. SANÇÃO PELO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA. USURPAÇÃO DE PRERROGATIVA CONFERIDA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. A Câmara de Vereadores do Município de Esmeralda propôs e aprovou a Lei Municipal nº 779/96, ao efeito de modificar a redação do art. 112 da Lei Municipal nº 365/90, que disciplina o Regime Jurídico dos Servidores Municipais de Esmeralda, a fim de prever o direito de licença do servidor para exercício de mandato sindical. A*



# Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Climaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

sanção do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo não tem o condão de convalidar o vício de iniciativa, pois o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma \função\ exercida em favor do Estado, representante do interesse geral, não sendo possível que o administrador ou legislador disponham sobre direito que a eles não pertence. Precedente do E. STF. Se existe inércia do Poder Executivo em propor lei de sua competência exclusiva, a Carta Magna fornece mecanismos para que os interessados ou prejudicados incitem o mandatário a cumprir com a obrigação constitucionalmente atribuída, sendo exemplos a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. Todavia, inadmissível que o Poder Legislativo usurpe de prerrogativa conferida exclusivamente ao Poder Executivo pela Carta Magna. Ao alterar o Regime Jurídico dos Servidores Municipais, a Câmara Municipal de Esmeralda interferiu nas prerrogativas do Poder Executivo, violando os arts. 60, inciso II, e 82, incisos III e VIII, da Constituição Estadual, dispositivos de reprodução obrigatória para as Leis Orgânicas dos Municípios, em face da redação do art. 8º, caput, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022088702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em 09/06/2008).

Já a Corte do Estado do Paraná, decidiu:

“TJ-PR - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1597724 PR Ação Direta de Inconstitucionalidade 0159772-4 (TJ-PR) Data de publicação: 03/06/2005. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.966 /97 DE INICIATIVA DE VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE ENVIA CASA LEGISLATIVA PROJETO DE LEI SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. – A iniciativa no processo legislativo é substrato do princípio da separação de poderes (art. 7º, da CE), assim como cláusula pétrea e princípio sensível, sua observância é obrigatória aos entes federados. - Tendo sido o processo legislativo da Lei impugnada, que trata de aumento de remuneração dos servidores públicos municipais, iniciado mediante apresentação de projeto de lei por vereadores, fica evidenciada sua manifesta inconstitucionalidade formal por usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal (art. 66, I, da Constituição Estadual).”





# Câmara Municipal de Tatuí

Edifício Presidente Tancredo Neves

Telefax: 0 xx 15 3259 8300

Endereço: Avenida Cônego João Clímaco, 226 – Tatuí / SP

Caixa Postal 52 – CEP 18.270-540

Site: [www.camaratatuí.sp.gov.br](http://www.camaratatuí.sp.gov.br)

e-mail: [webmaster@camaratatuí.sp.gov.br](mailto:webmaster@camaratatuí.sp.gov.br)

Diante disto, a propositura em exame institui regra que não configura mandamento geral e abstrato, mas sim concreto e específico da administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, razão pela qual, somos pela ILEGALIDADE da propositura, condenada pelo defeito radical dos VÍCIOS DE INICIATIVA e FORMAL e que está eivada de INCONSTITUCIONALIDADE.

Eis o nosso **PARACER**, s.m.j..

Sala das Sessões, Ver. Rafael Orsi Filho, 23 de Outubro de 2018.

**ANTONIO MARCOS DE ABREU**

Presidente

**NILTO JOSÉ ALVES**

( )

**ALEXANDRE GRANDINO TELES**