



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Legislativo n.º: 3952/2023

Interessado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei n.º 56/2023 que dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no quadro de servidores da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PODER LEGISLATIVO. ORGANIZAÇÃO E QUADRO DE PESSOAL. RESERVA DE RESOLUÇÃO. INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO.

1. O Projeto de Lei n.º 56/2023 dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no quadro de servidores da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba e dá outras providências.

2. A disciplina da organização e funcionamento do Poder Legislativo, envolvendo criação, alteração, transformação ou extinção de órgãos, cargos, funções e empregos públicos de seus serviços, faz-se por resolução, editada no domínio de sua competência exclusiva, a bem da independência do



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Parlamento. A participação do Chefe do Poder Executivo no processo legislativo tipifica invasão da órbita da competência exclusiva do Poder Legislativo, violando, assim, o princípio da separação de poderes (arts. 5º, 20, inciso III, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo). O tratamento dessas matérias por lei em sentido estrito caracteriza violação ao princípio de separação dos poderes, ressalvada sua exigência para fixação, revisão ou modificação da remuneração de seu quadro de pessoal, observada sua iniciativa legislativa.

3. Ato normativo que não possui vício de iniciativa, em virtude da ressalva acima especificada.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca da propositura de **Projeto de Lei n.º 56/2023**, de autoria da Mesa Diretora, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no quadro de servidores da Câmara Municipal de Itaquaquetuba e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

2. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores Legislativos** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP.**

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, deve-se aplicar a **Lei n.º 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

3. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Quer se utilize a expressão “princípio da juridicidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.

Antes da elaboração de determinado projeto de lei, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares e ao Chefe do Poder Executivo a leitura do **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).

Apesar de o ato normativo acima mencionado ser aplicado apenas para o Poder Executivo Federal, isto é, no âmbito da União, o **Decreto n.º 9.191/2017** pode servir de referência ao estudo da legislação municipal, quando da elaboração de projeto de leis.

De acordo com o anexo constante no **Decreto n.º 9.191/2017**, alguns questionamentos devem ser respondidos, antes da elaboração de projeto de lei:

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema);

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa

3. O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa ou exclusiva?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

3.3. Na hipótese de competência comum, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual ou competência do Chefe do Poder Executivo municipal?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Legislativo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva ou privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal?

Necessidade de lei

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Plenário da Câmara Municipal?

4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto ou resolução? Por que não seria suficiente portaria, indicação ou requerimento?

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Oportunidade do ato normativo

6. O momento é oportuno?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

6.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

6.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

7. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

7.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

7.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

7.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

7.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

7.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

7.4.2. lei federal ou lei estadual, em relação a regulamento; ou

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.

7.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

Direitos fundamentais

8. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

8.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

- 8.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?
- 8.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?
- 8.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?
- 8.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?
- 8.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?
- 8.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?
- 8.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos);
- 8.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados);
- 8.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?
- 8.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?
- 8.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?
- 8.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?
- 8.2. Os direitos de igualdade foram afetados?
 - 8.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)
 - 8.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?
 - 8.2.3. Quais são os pares de comparação?
 - 8.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

8.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

8.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

8.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

8.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

8.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

8.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais);

8.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Compreensão do ato normativo

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade

11. O ato normativo é exequível?

11.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública municipal?

11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

11.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

11.5.1. as regras sobre competência e organização;

11.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;

11.5.3. a intervenção da autoridade;

11.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

11.5.5. outras exigências burocráticas?

11.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?

11.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos

12. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

12.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

12.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais);

12.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

12.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?

12.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

12.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

13. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?

13.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

13.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

13.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

13.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?

13.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?

13.6. Foram observadas as garantias legais de:

13.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

13.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

13.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública municipal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

13.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

13.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

13.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

13.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?

Prazo de vigência e de adaptação

14. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

14.1. Qual o prazo necessário para:

14.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

14.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

14.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

14.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?

14.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

14.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?

14.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

14.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

15. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

15.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

15.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar ou Chefe do Poder Executivo a elaboração ou não de projeto de lei.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Assim, o Vereador e o Prefeito têm a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

O **Projeto de Lei n.º 56/2023** dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no quadro de servidores da Câmara Municipal de Itaquaquetuba e dá outras providências.

As regras de competência normativa, geral e exclusiva, previstas na Constituição do Estado de São Paulo com relação à Assembleia Legislativa e ao Governador (arts. 19 e 20) se projetam para o âmbito municipal, por obra do art. 144, da Constituição Estadual.

Posto isso, como desdobramento particularizado do princípio da separação dos poderes (art. 5º, Constituição Estadual), a Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 24, § 2º, a iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo e, em seu art. 20, matérias de iniciativa reservada ao Poder Legislativo (aplicáveis na órbita municipal por obra da norma remissiva do art. 144, da mesma Carta).

Observa-se do inciso III, do art. 20, da Constituição Estadual que compete à Assembleia Legislativa dispor sobre organização de sua Secretaria, funcionamento, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, **por meio de Resolução**, restando a iniciativa de lei para fixação



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

da remuneração dos respectivos servidores públicos e normas sobre regime jurídico.

A respeito do tema, leciona a doutrina que a “**resolução é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas casas, tomado por procedimento diferente do previsto para elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (...)**”, e ao final conclui que “**não haverá participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de resoluções, e, conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo**”. (Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, Atlas, 28ª ed., São Paulo: 2012, p. 728/729).

Anote-se, por oportuno, que o *caput* do art. 19 da Carta Paulista atribuiu à Assembleia Legislativa competência para, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias que são de competência do Estado, ressalvadas aquelas previstas no seu art. 20.

Por força do art. 20, inciso III, da Constituição do Estado de Paulo, compete exclusivamente à Assembleia Legislativa “dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para afixação da respectiva remuneração”. Isto significa que, no contexto de sua independência e autonomia, cabe ao Legislativo “compor a sua Mesa diretiva, elaborar o seu regimento, organizar os seus serviços e deliberar livremente sobre os assuntos de sua economia interna”. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, p. 444).



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Como salientado acima, **“essas prerrogativas são essenciais à preservação da independência da Câmara em relação ao prefeito”**. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 6ª edição, Malheiros Editores, p. 444).

Aliás, “a independência dos poderes significa: (a) que a investidura e permanência das pessoas num dos órgãos do governo não depende da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhe são próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração Federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia, ao passo que ao Chefe do Executivo incumbe a organização da Administração pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos”. (José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 26ª edição, Malheiros Editores, p. 110).

Vale lembrar, também, que as competências outorgadas pela Constituição são irrenunciáveis, incomunicáveis e indelegáveis, sendo assim, nem a aquiescência por parte da Câmara da participação do Chefe do Executivo na edição de eventual diploma editado afasta a inconstitucionalidade existente. A



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

propósito da matéria, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim se posicionou: ADI nº 2247524-48.2018.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 13-03-2019.

No mesmo sentido:

SÚMULA Nº 167 – PGJ
(SEI Nº 29.0001.0058605.2023-19)

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PODER LEGISLATIVO. ORGANIZAÇÃO E QUADRO DE PESSOAL. RESERVA DE RESOLUÇÃO. INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO. **A disciplina da organização e funcionamento do Poder Legislativo, envolvendo criação, alteração, transformação ou extinção de órgãos, cargos, funções e empregos públicos de seus serviços, se faz por resolução, editada no domínio de sua competência exclusiva, a bem da independência do Parlamento.** O tratamento dessas matérias por lei em sentido estrito caracteriza violação ao princípio de separação dos poderes, ressalvada sua exigência para fixação, revisão ou modificação da remuneração de seu quadro de pessoal, observada sua iniciativa legislativa.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – VÍCIO FORMAL EM RELAÇÃO AOS ARTIGOS 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 CAPUT, 17, 18, 19, 20, E ANEXOS I E III DA LEI Nº 2.511, DE 12 DE AGOSTO DE 2019 (A QUAL DISPÕE SOBRE A REFORMA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DOS PERDÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS), ATUALIZADA PELA LEI Nº 2.634, DE 28 DE JUNHO DE 2022 DO MUNICÍPIO DE BOM JESUS DOS PERDÕES, E; VÍCIO MATERIAL QUANTO AOS ARTIGOS 19 E 21, BEM COMO DAS EXPRESSÕES ‘ASSESSOR PARLAMENTAR PARA ASSUNTOS POLÍTICOS LEGISLATIVOS’ E ‘ASSESSOR PARLAMENTAR DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA’ CONSTANTES DO ANEXO I, TODOS DA LEI Nº 2.511, DE 12 DE AGOSTO DE 2019, ATUALIZADA PELA LEI Nº 2.634, DE 28 DE JUNHO DE 2022 DO MUNICÍPIO DE BOM JESUS DOS PERDÕES – **VÍCIO FORMAL EM RELAÇÃO AOS ARTIGOS 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 CAPUT, 17, 18, 19, 20, E ANEXOS I E III DA NORMA IMPUGNADA – DISPOSITIVOS QUE VERSAM SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVO-FUNCIONAL DA CÂMARA MUNICIPAL – CÂMARA MUNICIPAL QUE, À LUZ**

19



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

DOS ARTIGOS 19, 20, INCISO III, E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, OSTENTA COMPETÊNCIA PARA ORGANIZAR SUA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA – PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS – VÍCIO FORMAL RECONHECIDO – CARGOS DE ‘ASSESSOR PARLAMENTAR PARA ASSUNTOS POLÍTICOS LEGISLATIVOS’ E ‘ASSESSOR PARLAMENTAR DO GABINETE DA PRESIDÊNCIA’ PREVISTOS NO BOJO DA NORMA IMPUGNADA – ATRIBUIÇÕES LEGAIS DESTINANDO-SE AO DESEMPENHO DE ATIVIDADES MERAMENTE BUROCRÁTICAS, TÉCNICAS OU PROFISSIONAIS, QUE DISPENSAM, PARA SEU REGULAR DESEMPENHO, RELAÇÃO ESPECIAL DE CONFIANÇA – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 111, 115, INCISOS II E V, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DISCRIMINADAS NO ARTIGO 19 DA NORMA IMPUGNADA – NECESSÁRIA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA AO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL – CRIAÇÃO NORMATIVA ALHEIA AO EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO – VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ARTIGO 115, INCISOS II E X, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL (TEMA Nº 612) – ADOÇÃO DO REGIME CELETISTA AOS SERVIDORES TEMPORÁRIOS (ARTIGO 21 DA NORMA IMPUGNADA) – IMPOSSIBILIDADE – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO EM 120 (CENTO E VINTE) DIAS CONTADOS DO JULGAMENTO E IRREPETIBILIDADE DAS VERBAS PAGAS – PRETENSÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS E RESSALVA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276585-12.2022.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 05/07/2023; Data de Registro: 11/07/2023)

O **Projeto de Lei n.º 56/2023**, todavia, possui a ressalva da exigência de lei para fixação, revisão ou modificação da remuneração de seu quadro de pessoal, observada sua iniciativa legislativa., não se vislumbrando a ocorrência de



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

afronta aos princípios da Administração Pública (art. 37, da CF/88), ora reproduzidos pelo art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo:

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 e interesse público.

6. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela constitucionalidade do **Projeto de Lei n.º 56/2023**, de autoria da Mesa Diretora, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo no quadro de servidores da Câmara Municipal de Itaquaquetuba e dá outras providências.

É o parecer, lavrado em **21 (vinte e uma) laudas** e em **2 (duas) vias**, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquetuba/SP, 1º de agosto de 2023.

YURI RAMON DE ARAÚJO
Procurador Legislativo

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/0078-FB24-4397-D16E> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 0078-FB24-4397-D16E



Hash do Documento

028905EA24D8682B260DE842ED0A55516E7D1B2A3EC0B192E0BD85C87D18CB94

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 01/08/2023 é(são) :

Yuri Ramon de Araujo - 008.011.464-45 em 01/08/2023 15:21

UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

