

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER CJ-LOM Nº 126**

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ Nº 121

PROCESSO Nº 73.524

De autoria do Vereador **GERSON SARTORI**, a presente proposta de emenda à Lei Orgânica de Jundiaí prevê aposentadoria especial aos integrantes da Guarda Municipal de Jundiaí.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 05/06, e vem instruída com o documento de fls. 07.

É o relatório.

Preliminarmente, entendemos que a matéria não possa ser inserida na LOM, eis que versa sobre regime jurídico de servidor público que conta com legislação própria – locus de eventual alteração/inação legislativa.

PARECER:

Illegalidade. Matéria privativa do Alcaide.

A proposta em exame se nos afigura ilegal no que tange à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, III e IV, c/c o art. 72, XII e XIII); sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

Da inconstitucionalidade.

Outrossim, o projeto é inconstitucional por versar sobre matéria privativa do Poder Executivo (afronta ao artigo 61, § 1º, da CF, aplicável por simetria).

Cabe apontar que o E. STF considera regime jurídico o "conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes." (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007).

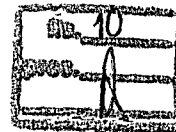


Neste caso, repita-se, a matéria é de iniciativa privativa do Prefeito. Nesse sentido:

"Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II, da CF, que determinam a iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-1999, ADI 2.115, Rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 700, Rel. Min. Maurício Corrêa. Esta Corte fixou o entendimento de que a norma prevista em Constituição estadual vedando a estipulação de limite de idade para o ingresso no serviço público traz em si requisito referente ao provimento de cargos e ao regime jurídico de servidor público, matéria cuja regulamentação reclama a edição de legislação ordinária, de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.165, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 14-6-2002 e ADI 243, Rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, DJ de 29-11-2002." (ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 20-9-2007, Plenário, DJ de 9-11-2007.) No mesmo sentido: ADI 2.856, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 10-2-2011, Plenário, DJE de 1º-3-2011.

"Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino; reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c)." (ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-8-2007, Plenário, DJ de 6-9-2007.)

"O art. 61, § 1º, II, c, da CF prevê a iniciativa privativa do chefe do Executivo na elaboração de leis que disponham sobre servidores públicos, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes. Precedente: ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26-2-



1999. A posse, matéria de que tratou o diploma impugnado, complementa e completa, juntamente com a entrada no exercício, o provimento de cargo público iniciado com a nomeação do candidato aprovado em concurso. É, portanto, matéria claramente prevista no art. 61, § 1º, II, c, da Carta Magna, cuja reserva legislativa foi inegavelmente desrespeitada." (ADI 2.420, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 24-2-2005, Plenário, DJ de 25-4-2005.) No mesmo sentido: RE 583.231-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 8-2-2011, Primeira Turma, DJE de 2-3-2011.

Lesão ao art. 2º, da CF; art. 5º e art. 144, ambos da CE. Lesão ao princípio da separação dos poderes¹.

A iniciativa, de fato, configura a quebra do postulado da separação dos poderes.

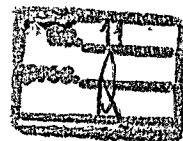
Há quebra do princípio da separação de poderes nos casos, por exemplo, em que o Poder Legislativo edita um ato normativo que configura, na prática, ato de gestão executiva. Quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, configura-se o desrespeito à independência e harmonia entre os poderes, princípio estatuído no art. 5º da Constituição Estadual, que reproduz o contido no art. 2º da Constituição Federal. Há também não observância do disposto no art. 47 II e XIV da Constituição Paulista.

Nestes termos, a disciplina legal findou, efetivamente, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, envolvendo o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes.

Não é necessário que a lei diga o que o Poder Executivo pode ou não fazer dentro de sua típica atividade administrativa. Se o faz, torna-se patente que a atividade legislativa imiscuiu-se no âmbito de atuação do administrador, fazendo-o de modo inconstitucional.

Cumpra-se recordar, nesse passo, o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que ***"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a***

¹ Item conforme parecer da Procuradoria de Justiça, no autos da ADIN nº. 0444827-85.2010 (990.10.444827-1) - TJ/SP; da lavra de Sérgio, Turra Sobrane, Subprocurador-Geral de Justiça.



Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que reside a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Exatamente esta é a hipótese dos autos.

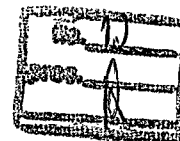
A proposta em análise, a pretexto de legislar promovendo alteração da Carta de Jundiaí, estabelece-se verdadeiro ato de gestão administrativa, ao determinar critério de aposentadoria de servidor municipal

Destarte, não só dispensável, como inviável se mostra a deliberação legislativa nessa matéria, mormente quando verificado que a iniciativa para a edição da lei partiu de parlamentar. Aquilo que a regra determina para a Administração Pública é algo que se encontra, precisamente, no âmbito da atividade executiva.

Inconstitucionalidade. Aumento de despesa sem indicação da fonte de custeio

Outrossim, o projeto de lei imprime despesas ao erário municipal, sem a necessária indicação da fonte de custeio, sendo, portanto, inconstitucional (art. 5º e 144, da CF). Nesse sentido, entendimento sedimentado do E. TJ/SP:

Processo: ADI nº 1697740620128260000 SP nº 10069774-06.2012.8.26.0000
Relator(a): Xavier de Aquino
Julgamento: 03/10/2012
Órgão Julgador: Órgão Especial
Publicação: 15/10/2012



CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL
- PLANO DE EMPREGOS E SALÁRIOS - DISPOSITIVO -
INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - EMENDA
PARLAMENTAR - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - PRESENÇA -
AUMENTO DE DESPESA - EXISTÊNCIA - VIOLAÇÃO À
SEPARAÇÃO DE PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE
VERIFICADA

"É possível emenda parlamentar a Projeto de Lei de competência privativa do Chefe do Executivo desde que atendidos dois requisitos: (i) ausência de aumento de despesas; e (ii) pertinência temática - Normas do processo legislativo previstos na Constituição Federal de observância compulsória pelos Estados-Membros e, por conseguinte, pelos Municípios - Inteligência do art. 144 da Constituição Estadual - Jurisprudência do STF- No caso, é inconstitucional o § 2º do art. 1º da Lei Complementar 450, de 29 de dezembro de 2011, de Santa Cruz do Rio Pardo que instituiu vantagem a aposentados e pensionistas, ao representar aumento de despesa. Violação ao postulado da separação dos poderes - Afronta aos arts. 50 e 144 da Constituição Estadual - Ação procedente."

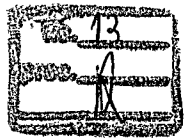
DO PROCESSAMENTO DAS EMENDAS À LEI ORGÂNICA

Nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, além da Comissão de Justiça e Redação, sugerimos a oitiva das Comissões de Finanças e Orçamento e de Saúde, Assistência Social e Previdência.

Com o parecer das mencionadas comissões, a proposição deverá ir a Plenário para discussão e votação, nos termos do § 1º do art. 142 da L.O.M., obedecendo-se, ainda os §§ 2º e 3º do citado dispositivo, e demais ordenamentos regimentais.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo



QUORUM: maioria de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara, em dois turnos de votação, (§ 1º, "in fine", do art. 42, L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 31 de agosto de 2015.

Ronaldo Salles Vieira
RONALDO SALLES VIEIRA
Consultor Jurídico

Bruna Godoy Santos
BRUNA GODOY SANTOS
Estagiária de Direito

Fábio Nadal Pedro
FÁBIO NADAL PEDRO
Consultor Jurídico

Rafael Cesar Spinardi
RAFAEL CESAR SPINARDI
Estagiário de Direito