



# CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER Nº 43/2018

**Processo:** Projeto de emenda à Lei Orgânica do Município nº 01/2018

**Ementa:** "Proposta de emenda à Lei Orgânica do Município de Bariri para alteração da redação do artigo 106".

**Autoria:** Luis Carlos de Paula, Francisco Leandro Gonzalez, Vagner Mateus Ferreira e Armando Perazzelli.

**Interessados:** Componentes da Comissão de Justiça e Redação.

### I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada acerca do Projeto de emenda à Lei Orgânica do Município nº 01/2018, que altera a redação do artigo 106 da LOM.

Após ter sido regularmente apresentado e instruído, foi encaminhado a este Procurador Jurídico para a elaboração de parecer jurídico, o qual não detém caráter vinculante<sup>1</sup>.

### II - FUNDAMENTAÇÃO

#### a) Da competência legislativa

No que toca à competência para legislar, consigne-se não haver vício de constitucionalidade, vez que a matéria *sub examen* deve ser trabalhada na instância municipal em razão do interesse local, tal qual prescreve o art. 30, inciso I da Constituição Federal vigente, com esteio no *princípio do interesse predominante*.

<sup>1</sup> "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello, STF.)



# CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

## b) Da iniciativa da proposta

Os projetos de lei a serem principiados, de forma exclusiva, pelo Alcaide estão previstos no artigo 39 da Lei Orgânica do Município, em rol taxativo.

Por serem exceções à regra da iniciativa concorrente, devem ser interpretadas de forma restritiva, como consignado, por diversas vezes, inúmeros julgados do STF. Ocorre, entretanto, que o caso em análise envolve matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, isto é, modifica aspectos relacionados aos seus direitos, deveres, remuneração, etc. Sendo assim, em respeito ao disposto no artigo 39, inciso III, da Lei Orgânica do Município, reprodução compulsória do artigo 24, § 2º, item 4 da Constituição Estadual de São Paulo, avalio que a iniciativa desta propositura cabe, *privativamente*, ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Desse modo, evidenciada a inconstitucionalidade formal desta propositura.

A fim de esclarecer e conferir consistência à visão acima esposada, a jurisprudência do TJ-SP é clara quanto à iniciativa de projetos que envolvam servidores públicos, como se pode observar abaixo:

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 107 da Lei Orgânica do Município, com redação dada pela Emenda nº 45. Promulgação pela Câmara Municipal de Guarulhos. Regra que assegura a servidor público municipal o afastamento de cargo de natureza executiva, de direção ou de deliberação em sindicato de categoria e associações de classe. Vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Norma impugnada que versa sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade manifesta. Inteligência dos artigos 24, parágrafo 2º, alínea 4, e 144 da Constituição Estadual. Ação julgada procedente, com efeito 'ex tunc', sem devolução de valores pelos servidores, diante da natureza alimentar do benefício, que impede a repartição do quanto recebido de boa-fé"<sup>2</sup>.*

(...)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 'Emenda nº 34 à Lei Orgânica do Município de Itapecerica da Serra, de 27 de março de 2013, que inclui o parágrafo único no art. 129, para prever a licença aos*

<sup>2</sup> TJSP, ADI nº 2143714-91.2017.8.26.0000; Relator: Sérgio Rui; Órgão julgador: Órgão Especial; data de julgamento: 11/04/2018.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

*dirigentes sindicais', com prejuízo dos vencimentos. Iniciativa parlamentar. Competência reservada ao Executivo. Vício de iniciativa. Violão ao princípio da separação dos poderes, afronta ao artigo 125, § 1º, e ao artigo 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo. Ação Procedentes<sup>3</sup>.*

(...)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.759, de 28 de abril de 2015, do município de Sumaré, que aumenta o período de tempo de afastamento sem remuneração dos servidores municipais de Sumaré, ampliando, ainda, o número de prorrogações do referido afastamento. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPERAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que, ao dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, avançou sobre área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando as disposições dos artigos 5º e 24, § 2º, n.º 04, da Constituição Paulista. Ação julgada procedente<sup>4</sup>".*

Cito, ainda, interesse posicionamento exarado em parecer redigido pelo Procurador Geral da República, no bojo da ADI 510/AM:

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 7º do artigo 110 da Constituição do Estado do Amazonas. Servidor público, investido em função executiva de entidade sindical representativa de classe. Cabe aos Estados organizarem-se e regerem-se pelas Constituições e leis que adotarem, sendo a estes reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição Federal (artigo 25, caput, e seu parágrafo 1º, CP). Entretanto, as matérias cujas discussão legislativa dependa da iniciativa privativa do Presidente da República (CF, artigo 61, § 1º) são de observância obrigatória pelos Estados-Membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições Estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal. Sendo a iniciativa de lei que verse sobre o regime jurídico de servidores prerrogativa conferida pela Carta Política ao chefe do Poder Executivo e revelando-se esta iniciativa reservada uma projeção específica do princípio da separação dos poderes, incide em inconstitucionalidade forma a norma constante da na Constituição do Estado do Amazonas que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre investidura de servidor público como representante sindical. Parecer pela procedência da presente Ação Direta".*

<sup>3</sup> TJSP, ADI nº 0144204-89.2013.8.26.0000; Relator: Cauduro Padin; Órgão Julgador: Órgão Especial; data de julgamento: 23/10/2013.

<sup>4</sup> TJSP; ADI nº 2095276-34.2017.8.26.0000; Relator: Ferreira Rodrigues; Órgão julgador: Órgão Especial; data do julgamento: 25/10/2017.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, os dispositivos que tratam do desconto ou não da contribuição sindical e da forma como ele deve ser feito, que sofreu alteração recente na CLT por meio da Lei 13.467/2013, também se referem aos servidores, de sorte que resta maculada pela inconstitucionalidade formal, pois não cabe a vereador propô-la.

### *c) Da espécie normativa*

Por óbvio, o único meio legal viável é a emenda à Lei Orgânica do Município.

### *d) Das demais observações*

Para além da questão da iniciativa da propositura, a jurisprudência se debate acerca da possibilidade ou não de o município legislar de forma distinta do contido na Constituição do Estado de São Paulo, no que toca ao recebimento de vencimentos por parte do dirigente sindical que se afasta para executar seu mister.

Primeiramente, há que se registrar o entendimento unívoco do TJ-SP, consubstanciado na ideia de que tal matéria, prevista no artigo 125, § 1º da Constituição do Estado de São Paulo<sup>5</sup>, seria norma de reprodução obrigatória para os municípios. Para tanto, observe-se a remansosa jurisprudência:

*"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de São João do Iracema – art. 177 §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 195/99 com as alterações introduzidas pela Lei Municipal nº 601/13 que disciplinou, no âmbito da Administração Municipal, a licença do servidor público eleito para desempenho de mandato classista. Violação ao princípio da liberdade sindical e à garantia de manutenção da remuneração do servidor afastado para ocupar cargo em sindicato classista. Infringência aos arts. 125, § 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade decretada"<sup>6</sup>.*

<sup>5</sup> "Art. 125 – O exercício do mandato eleito por servidor público far-se-á com observância do art. 38 da Constituição Federal.

<sup>6</sup> § 1º - Fica assegurado ao servidor público, eleito para ocupar cargo em sindicato de categoria, o direito de afastar-se de suas funções, durante o tempo em que durar o mandato, recebendo seus vencimentos e vantagens, nos termos da lei.

<sup>6</sup> ADI N° 0193184-67.2013.8.26.0000, REL. DES. SAMUEL JÚNIOR, J. 02/04/2014.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 131, da Lei Complementar nº 474/2006, de Ourinhos. Previsão de concessão de licença, sem remuneração, servidor municipal eleito para o exercício de mandato de representação sindical. Violação da garantia prevista no § 1º, do art. 125, da Constituição do Estado, regra geral de observância obrigatória. Inconstitucionalidade declarada. Ação procedente".*

(...)

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 151 e parágrafos 1º, 2º e 4º, da Lei Complementar nº 01, de 1º de abril de 1993, do Município de Itatinga, alterada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de agosto de 2009 – Servidor Público Municipal – Disposições que restringem o direito ao afastamento para exercício de mandato de representação sindical/classista. Violação à garantia prevista no § 1º, do art. 125 da Constituição do Estado. Regra de observância obrigatória. Precedentes deste Colendo Órgão Especial. Ação Procedente".<sup>7</sup>*

Por outro lado, há que se ressaltar entendimento distinto no âmbito do Supremo Tribunal Federal, conforme disposto no RE nº 666.835 AM. Nesse julgado em específico, em que se discutia se o preceito constitucional estadual referente ao afastamento remunerado de dirigente sindical deveria ou não ser obrigatoriamente reproduzido na Lei Orgânica do Município daquele ente federativo, restou decidido que, em função da autonomia municipal, tal norma não se reveste do referido caráter, de sorte que cada município decidiria.

Assim, percebe-se que, ao contrário do TJ-SP, para o qual deve haver a reprodução do disposto na Constituição Estadual, o STF confere ênfase à autonomia municipal, consubstanciado no postulado do autogoverno, para que a própria localidade tome as suas próprias decisões. Observe-se:

*"O artigo 8º, caput e VIII, da Constituição da República impõe que seja respeitada a livre associação sindical, não versando sobre a percepção de remuneração durante o afastamento da função pública, deixando a cada ente da Federação a liberdade para regulamentar a matéria. Assevera-se, ainda, que a Constituição da República conferiu ênfase à*

<sup>7</sup> ADI nº 172.107-0/0-00, Rel. Des. José Roberto Bedran, j. 07/10/2009.

<sup>8</sup> ADI nº 0235220-95.2011, Rel. Des. Cauduro Padin, j. 25/04/2012.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

*autonomia municipal, ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (artigo 1º) e ao fixá-lo junto com os estados e o Distrito Federal (artigo 18). A essência da autonomia municipal contém, primordialmente, (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O Tribunal de Justiça, ao aplicar de maneira extensiva o artigo 110, § 7º, da Constituição do Estado do Amazonas, fazendo-o incidir no âmbito municipal, revelou-se inaceitável incursão de norma estadual sobre matéria que se situa no âmbito legislativo do município, ferindo a autonomia do ente federativo<sup>9</sup> (negritei).*

*In casu*, este parecerista se filia à visão exposta pelo Pretório Excelso, pois se deve privilegiar a autonomia municipal, conforme disposto no inciso I do artigo 30 da Constituição Federal de 1988. Ainda, o artigo 125 da Constituição Paulista, que para o TJSP é matéria de reprodução obrigatória aos municípios, encontra-se inserido no capítulo II, denominado “Dos Servidores Públicos do Estado”, refere-se exclusivamente aos servidores vinculados ao Governo do Estado de São Paulo, e não aos funcionários públicos de todos os municípios deste Estado.

Nesse sentido, entendo que o município pode legislar de forma distinta do Estado ao qual está localizado, porém eventual projeto de lei, por envolver regime jurídico de servidor público, deve ser iniciado pelo Chefe do Poder Executivo, sob pena de restar caracterizada inconstitucionalidade formal.

## III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade e pela ilegalidade da propositura sob análise, consoante as disposições previstas na Constituição Federal, do Estado de São Paulo e a Lei Orgânica do Município.

Câmara Municipal de Bariri  
Pedro Henrique Carinhoto e Silva  
Procurador Jurídico  
OAB/SP nº 356.521

É o parecer, *sub censura*.

Bariri, 28 de agosto de 2018.

<sup>9</sup> RE nº 666.835/AM, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 16/12/2015.