



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE

PELOM 07/2022

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica Municipal-PELOM, de autoria do nobre **Vereador Ítalo Gabriel Moreira** e demais Vereadores que o subscrevem, que “*Acrescenta os incisos XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX e XX ao artigo 164 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, e dá outras providências*”.

O presente PELOM introduz modificações na Lei Orgânica do Município-LOM, acrescentando incisos ao art. 164, conforme abaixo transcrito em destaque:

“Art. 164. Na promoção do desenvolvimento econômico, o Município agirá, sem prejuízo de outras iniciativas, no sentido de:

(...)

XIV - promover a redução de prazos, custos e procedimentos para abertura, modificação e encerramento de atividades do microempreendedor individual, à microempresa e à empresa de pequeno porte;

XV – realizar a redução de alíquotas para as atividades que já estejam instaladas ou que venham a se instalar no centro de Sorocaba, a fim de diminuir o custo operacional dos empreendedores e facilitar o projeto de revitalização daquela área;

XVI - priorizar medidas de desburocratização e simplificação de atos e procedimentos administrativos nas repartições públicas;

XVII – promover o desenvolvimento de plataformas em sítios de internet ou aplicativos, para realização de pedidos, solicitações, obtenção de certidões, autorizações e outras licenças da Administração Pública;

XVIII – instituir a imposição de prazos à Administração Municipal para atendimento aos requerimentos do empreendedor, com a possibilidade de aprovação automática do pedido pelo decurso desse prazo.

XIX – exigir como ato de liberação da atividade econômica para o funcionamento de postos revendedores e de abastecimento de petróleo e de outros combustíveis para fins automotivos o cumprimento do disposto no artigo 4º e seus incisos, da Resolução 273 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, expedido pelo órgão ambiental competente, bem como a apresentação de laudo de vistoria do corpo de bombeiros.

XX – estimular o meio virtual para a solicitação de ato público de liberação da atividade econômica, bem como a formalização de seu deferimento”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal deve seguir o processo legislativo estabelecido no art. 36 da LOM, *in verbis*:

Art. 36. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal; (g.n.)

II – do Prefeito Municipal;

III – de iniciativa popular.

§ 1º - A proposta de emenda à Lei Orgânica Municipal será discutida e votada em dois turnos de discussão e votação, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, dois terços dos votos dos membros da Câmara.

§ 2º - A emenda à Lei Orgânica Municipal será promulgada pela Mesa da Câmara com respectivo número de ordem”.

Verificamos que a presente proposição atende à exigência do quórum mínimo de apresentação pelos membros da Câmara, nos termos do previsto no art. 36, inciso I da Lei Orgânica Municipal, acima destacado.

Por sua vez, com relação à matéria veiculada na propositura, **não vislumbramos óbices legais com relação aos incisos XVI e XX** que se pretende acrescentar ao art. 164 da Lei Orgânica Municipal.

Entretanto, constatamos que **há impedimentos legais com relação aos incisos XV, XVII, XVIII e XIX** que se pretende acrescentar ao art. 164 da Lei Orgânica Municipal, conforme a seguir exposto:

Acerca do conteúdo das leis orgânicas municipais, José Afonso da Silva¹ traz a seguinte lição:

*“Em que consiste a Lei Orgânica própria? Qual o seu conteúdo? Ela é uma espécie de constituição municipal. **Cuidará de discriminar a matéria de competência exclusiva do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como a competência comum a que a Constituição lhe reserva juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 23).** Indicará dentre a matéria de sua competência, aquela que lhe cabe legislar com exclusividade e a que lhe seja reservado legislar supletivamente. **A própria constituição já indicou o conteúdo básico da Lei Orgânica, que deverá ter***

¹SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 641.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

que compreender, além das regras de eletividade do Prefeito e dos Vereadores, normas sobre (art. 29): (a) posse do Prefeito e dos Vereadores e seus compromissos; (b) a inviolabilidade dos Vereadores sobre suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município; (c) proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa; (d) organização das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal; (e) cooperação das associações representativas de bairro com o planejamento municipal; (f) iniciativa legislativa popular sobre matéria de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (g) perda do mandato do Prefeito, incluindo como uma de suas causas o fato de ele assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude do concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V". (g.n.)

Acrescente-se que, sobre as particularidades da lei orgânica, José Nilo de Castro² apresenta o seguinte entendimento:

"É uma lei, em sentido formal e material, de cuja feitura não participa o Executivo, que em nosso ordenamento jurídico-constitucional, possui funções co-legislativas, conforme se verá oportunamente. O Executivo apenas poderá propor emendas à Lei Orgânica, sozinho; exercita-se aí apenas o poder de impulsão, na iniciativa da emenda à Lei Orgânica (art. 29, caput, CF).

O entusiasmo – compreensível – exagerado com que as Câmaras receberam o poder de votar e promulgar as Leis Orgânicas de seus Municípios é que justificaria as incursões inconstitucionais de muitas Leis Orgânicas que se tem encontrado aqui e alhures.

Ao contrário do que se vê, o Município, no seu poder auto-organizatório, tem limites constitucionais bem explícitos, de que se cogita o art. 29, caput, da CR. É dizer: O Município organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, mas para atingir tal desiderato há que observar os princípios da Constituição do respectivo Estado. É autônomo o Município nos termos da Constituição; e a autonomia não significa apropriação de liberdade ilimitada para dispor normativa e organizacionalmente sobre os poderes municipais. Há que se respeitar a fonte única dos poderes: a Constituição Federal.

Nesta linha de direção são inconstitucionais, v.g., dispositivos de Lei Orgânica que dispõem sobre aumento de despesa pública, sobre criação de órgãos ou entidades municipais, sobre criação de vantagens pecuniárias do funcionalismo municipal, como a licença-prêmio, quinquênio, biênio, anuênio, sobre vinculação de remuneração de seu pessoal municipal a índices oficiais do Governo Federal. Pois bem: toda a matéria de amparo de despesa pública, direta ou indiretamente, prevista em Lei Orgânica, não se compadece de nosso constitucionalismo". (g.n.)

² CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 5. ed. Belo Horizonte, 1999. p. 75-76.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Em linhas gerais, **as matérias reservadas à lei orgânica são aquelas relacionadas à estrutura e organização do Município**, indicadas no art. 29 da Constituição Federal, **que não incluem a disciplina de atos e procedimentos administrativos (incisos XIV, XVII, XVIII e XIX), nem tampouco a redução indeterminada de alíquotas tributárias (inciso XV)**; ao contrário, o citado dispositivo constitucional determina que a lei orgânica obedeça aos demais preceitos da Constituição Federal e também da Estadual, entre eles, a competência privativa do Chefe do Executivo para disciplinar matéria eminentemente administrativa.

Nesse contexto, verificamos que **os incisos, XIV, XV, XVIII e XIX** que se pretende acrescentar ao Art. 164 da Lei Orgânica Municipal, **cuidam de matéria reservada à lei ordinária** e, especialmente, nos casos dos **incisos XIV e XVIII** a sua iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, haja vista que suas disposições avançam sobre área de **gestão administrativa**, matéria essa cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante atribuições assentadas no art. 61, incisos II, III e VIII da Lei Orgânica Municipal c/c art. 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual, aplicáveis ao caso em razão do disposto no art. 144 da mesma Carta.

Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VIII – dispor sobre a *organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;*” (g.n.)

Constituição Estadual

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - *praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo*”.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Seguindo essa linha de raciocínio, cumpre destacar a ementa de uma recente decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §§ 1º, 2º e 3º do artigo 5º da Lei Orgânica do Município de Reginópolis, **acrescentados pela Emenda à Lei Orgânica n. 6/2020.** Lei de iniciativa parlamentar que impõe o uso das cores da bandeira municipal em logradouros e prédios públicos, bem como nas obras de engenharia e arquitetura públicas, e a fixação de adesivos com o brasão oficial e o uso daquelas cores em veículos, maquinários e equipamentos públicos. **USURPAÇÃO DE MATÉRIA RESERVADA À ADMINISTRAÇÃO. Matéria relativa à organização e ao funcionamento de órgãos públicos e a atos da direção superior de seus serviços, que se insere no âmbito da reserva de Administração.** Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. (g.n.)*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2279572-89.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 31/08/2021)

Ademais, é importante salientar que em se tratando de matéria de alçada de lei ordinária, o Legislativo só poderia editá-la com a imprescindível participação do Executivo no processo legislativo, quer pela iniciativa, reservada em alguns casos, quer pela sanção, veto e promulgação.

Sobre o tema, conclui Hely Lopes Meirelles³:

“Anote-se, finalmente, que o Poder Legislativo Municipal não pode, a pretexto de elaborar a lei orgânica – processo legislativo excepcional destinado a dar estrutura e organização ao Município -, dispor sobre matéria de lei ordinária, com o intuito de arredar a participação do Executivo, subtraindo-lhe o direito de vetar, sancionar e promulgar atos normativos dessa natureza”

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 87



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Desse modo, o presente PELOM ao dispor sobre matéria de lei ordinária, afasta a participação essencial do Executivo em atos normativos dessa natureza, em patente violação ao Princípio da Separação dos Poderes e Sistema dos Freios e Contrapesos.

Por oportuno, destacamos os ensinamentos de José Nilo Castro⁴:

*“A independência e a harmonia dos poderes pressupõem o **sistema de freios e contrapesos**, cujo objetivo primordial é evitar arbítrios, desmandos e desvios jurídicos de um poder em face do outro, é dizer, não pode esse sistema, sob pena de irreparável lesão às bases de legitimidade do sistema jurídico-político, funcionar ao modo de sobreposição de um Poder ao outro.*

(...)

*Diante do que se afirmou, é importante frisar que **o poder de auto-organização municipal tem limites constitucionais**, não se atribuindo às Câmaras Municipais âmbito de competências que não estiverem explícita ou implicitamente elencadas na Constituição da República e nas dos respectivos Estados.” (g.n.)*

Registre-se, ainda, que o **inciso XVII**, que se pretende acrescentar ao art. 164, contém disposições de efeitos concretos (que não necessariamente dependem de lei), equivalentes na prática a verdadeiro **ato de administração**, e, portanto, de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete a direção superior da Administração Pública, bem como dispor sobre a sua organização e funcionamento (art. 61, incisos II e VIII da LOM)⁵.

Aliás, da simples leitura do referido dispositivo é forçoso concluir que trata de matéria inerente ao poder de gestão, sujeita ao juízo de oportunidade e conveniência do Executivo, não cabendo, pois, ao Poder Legislativo traçar definitivamente atos da Administração de forma a excluir por completo o mérito da decisão política no caso.

⁴ Op cit., p. 82 e 83.

⁵ Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;”



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Em suma, a Lei Orgânica Municipal se insere no campo do processo legislativo excepcional destinado à estrutura e organização do Município, observados os limites constitucionais, descabendo sua alteração para tratar de matéria que deve ser objeto de lei ordinária, considerando, ainda, a competência exclusiva do Poder Executivo em determinadas matérias.

Ante o exposto, **nada a opor sob o aspecto legal dos incisos XVI e XX** que se pretende acrescentar ao art. 164 da LOM. Todavia, **os incisos XIV, XV, XVII, XVIII e XIX padecem de inconstitucionalidade**, por ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 5º da CE).

Sorocaba, 14 de junho de 2022.

ROBERTA DOS SANTOS VEIGA
PROCURADORA LEGISLATIVA