

EXMO. SR. PRESIDENTE:

PL 497/2010

Trata-se de projeto de lei que “*Estabelece obrigatoriedade de fornecimento de senhas em órgãos da administração pública municipal direta e indireta onde houver atendimento ao público e dá outras providências*”, de autoria do nobre Vereador José Antonio Caldini Crespo.

O *Art. 1º* do projeto enuncia a obrigatoriedade do fornecimento de senhas pelos órgãos da administração direta e indireta, nos setores onde houver atendimento ao público; os *Arts. 2º a 4º* referem o procedimento e rotina para a emissão das senhas; o *Art. 5º* refere cláusula *financeira*; e o *Art. 6º* cláusula de *vigência da Lei*.

Depreende-se do projeto que o legislador objetiva garantir a melhoria dos serviços oferecidos pelos órgãos públicos municipais, mediante alteração da rotina de procedimentos e de normas adotadas pelos órgãos de atendimento da administração direta e indireta do Município.

Inobstante os elevados propósitos do parlamentar, a iniciativa de instituir melhorias de atendimento ao público pelos órgãos da administração e indireta, mediante emissão de senhas, constitui prerrogativa exclusiva do sr. Prefeito Municipal, pois diz respeito à *organização e funcionamento da Administração Municipal*, e *atribuições de órgãos da Administração Municipal*, da competência do Chefe do Executivo; a deflagração do processo legislativo pela Câmara sobre tal matéria, implica no *vício de inconstitucionalidade formal*, por *usurpação* de competência do Sr. Prefeito, em clara violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, assegurado pelo *Art. 5º da Constituição Paulista*.

Com respeito às atribuições específicas do Chefe do Executivo, no âmbito da *direção, organização e funcionamento da administração*,

estabelece o Art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável por simetria no âmbito do Município, o seguinte:

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

I - ...

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;”

A LOMS, ao seu turno, no seu Art. 61, a respeito das prerrogativas do sr. Prefeito Municipal, estabelece que: “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” (*competências materiais/administrativas*).

E de acordo com o Art. 38 do mesmo estatuto, estendendo a matéria sobre as Secretarias de Governo, consta que: “Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre: (...) IV-criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município” (*competência legislativa*).

Não se nega à Câmara Municipal o direito de editar *normas gerais* em assuntos de interesse local, na forma preconizada pela Constituição da República, mas, no exercício desse mister, o Poder Legislativo não pode instituir *regras concretas de administração*, interferindo nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao sr. Prefeito Municipal, ao qual se subordinam as Secretarias de Governo, e seus órgãos públicos.

A matéria do projeto, implica em *ampliação* ou *alteração* dos serviços prestados nas áreas de *atendimento ao público*, para evitar a *permanência prolongada em filas*, a qual envolve o pertinente treinamento dos servidores da Administração Direta e Indireta, bem sua qualificação e motivação para o acolhimento ao público, cujo assunto é da competência do sr. Prefeito Municipal, nos termos do Art. 61, incs. II e VIII , da LOMS (“exercer a direção superior da Administração Pública Municipal”; “dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei).

De acordo com as lições do insuperável administrativista HELY LOPES MEIRELLES, a respeito das atribuições dos Poderes Municipais, destaca-se que: “A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial” (cf. Direito Municipal Brasileiro, 14ª. Ed., Malheiros, 2006, cap. XI, nº 1.2, págs. 605-6).

Desse modo, verifica-se que o Poder Legislativo, ao legislar sobre *tempo de espera para atendimento ao público pelos órgãos da administração direta e indireta do Município*, mediante fornecimento de senhas, interfere em *matéria tipicamente administrativa relacionada a procedimentos burocráticos dos mesmos órgãos do Poder Executivo*, de atribuição e iniciativa legislativa reservada do Chefe do Executivo, eis que relacionada às atribuições das Secretarias do Município, que lhe são subordinadas.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reconhecido a inconstitucionalidade da iniciativa parlamentar em *situações análogas (atribuições de caráter administrativo)* às do presente projeto, como se vê dos seguintes julgados: ADIn 168.669-0/00-00, ADIn 174.441.0/8-00, ADIn 171.865-0/0-00, ADIn 170.738-0/4-00, ADIn 171.865-0/0-00, ADIn 168.248-0/9-00<sup>1</sup>.

Destaca-se do Voto condutor do V. Acórdão prolatado na ADIn nº 990.10.138093-5, do E. Tribunal citado, o seguinte excerto: “Assim, quando para administrar se faz necessária lei precedente, por vezes o legislador constituinte originário retira o diploma legislativo correspondente do arco da iniciativa geral e o restringe à iniciativa reservada do chefe do Poder

---

<sup>1</sup> Julgados citados na ADIn 990.10.138093-5-São Paulo/Catanduva-voto 12.335.

Executivo, disposição essa encontrada na Constituição da República, especificamente no artigo 62, parágrafo I, II, e, quando trata da criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública. A matéria é atinente ao processo legislativo e convergem doutrina e jurisprudência, esta do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a afirmação de que as regras referentes ao procedimento de elaboração de leis, fixadas na Carta Magna, são de observância obrigatória para todos os entes federativos. Ora, na medida em que a lei aqui combatida cria uma obrigação para o Poder Executivo, está a mesma interferindo nas atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal e, por isso, vedada a iniciativa legislativa ao Poder Legislativo Municipal por um seu vereador. Bem se vê que, no caso dos autos, a Câmara Municipal ao editar a lei ora atacada, usurpou do executivo local atribuições que lhe são pertinentes.”

Conclui-se pela ocorrência do vício de iniciativa parlamentar, decorrente da ofensa aos princípios da independência e harmonia dos poderes, insculpidos no Art. 5º caput da Constituição do Estado de São Paulo, pelo que o projeto sob análise afigura-se *inconstitucional sob o aspecto formal*.

É o parecer.

Sorocaba, 2 de dezembro de 2010.

Claudinei José Gusmão Tardelli  
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes  
Secretária Jurídica