

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município que “Introduz o Parágrafo Único ao artigo 37 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba”, de autoria do nobre Vereador José Antonio Caldini Crespo, com apoio de mais seis Vereadores que subscrevem a propositura, totalizando um terço dos membros da Câmara.

O projeto introduz modificações na Lei Orgânica do Município, dando *nova redação* ao art. 37 da LOMS, ao dispor, no seu *Art. 1º*, sobre *acréscimo* de “Parágrafo único” ao citado Art. 37, com o teor seguinte: “Parágrafo único. Não serão deliberados projetos de lei, de origem parlamentar, que tenham caráter autorizativo” (*NR*); o *Art. 2º* refere *cláusula de vigência* da emenda, ou seja, a partir da sua publicação oficial.

As alterações da LOM se implementam mediante elaboração de emendas, conforme estabelecem o art. 36, seus incisos e parágrafos, do mesmo estatuto.

Desse modo, no que tange à tramitação do projeto, segue-se que a Lei Orgânica do Município de Sorocaba pode ser emendada por proposta:

“Art. 36. (...)

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II – do Prefeito Municipal;

III – de iniciativa popular”.

As propostas de emenda à LOMS seguem o ciclo legislativo estabelecido nos §§ 1º e 2º do citado artigo, a saber:

“Art. 36. (...)

§ 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 o respectivo número de ordem.”

O projeto sob análise objetiva *alterar a redação* do art. 37, na "SUBSEÇÃO III – DAS LEIS", acrescentando-lhe "Parágrafo Único", que veda a "*deliberação*" de "*projetos de lei, de origem parlamentar, que tenham caráter autorizativo*".

O art. 37 da LOMS, *objeto de alteração legislativa*, tem a seguinte redação:

"Art. 37. A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, do Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica."

Inicialmente, cabe aqui registrar, por oportuno, breve incursão histórica e constitucional a respeito das *leis autorizativas*, eivadas de vício de inconstitucionalidade sob os aspectos *formal e material*, de acordo com *vários julgados dos Tribunais*, tendo em vista o parecer exarado pela Relatora da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, Deputada Janete Capiberibe, por ocasião da análise do projeto de lei complementar nº 152 de 2004, que "**Autoriza o Poder Executivo a criar o Pólo de Desenvolvimento de Redenção e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento Integrado de Redenção**", de autoria do Deputado Zequinha Marinho, extraindo-se o seguinte excerto do seu voto, que bem elucida o assunto ora analisado, a saber:

"Desde a Constituição de 1934, o constitucionalismo brasileiro nega aos parlamentares a faculdade de propor leis que, recaindo em matérias privativas do Poder Executivo, são de iniciativa reservada ao Presidente da República. Existe relação entre essa reserva de iniciativa e o intervencionismo estatal. Com efeito, o constitucionalismo liberal clássico jamais concebeu a hipótese - então, simplesmente absurda - de subtrair ao legislador a iniciativa da lei. Ao contrário. Porque faz parte do processo legislativo, do qual é o princípio, a iniciativa era reservada exclusivamente aos membros do Legislativo e negada aos demais Poderes. Assim foi a proposta de Montesquieu. Assim é a Constituição norte-americana, fiel a essa proposta, há mais de duzentos anos. O Presidente dos Estados Unidos, carente de iniciativa, propõe leis por meio de deputados ou senadores, em geral os líderes do governo. No entanto, as constituições intervencionistas mudaram esse quadro original. Abriram as portas para outorgar ao Executivo a iniciativa de leis de seu interesse, entre elas as leis intervencionistas. Retirou-se dos legisladores nesses casos a exclusividade e, na seqüência, a própria faculdade de propor leis. *Hoje a Constituição Federal de 1988 reserva ao Presidente da República a iniciativa privativa nas matérias previstas no § 1º do art. 61, para as quais o art. 63 veda aumentar despesa, reduzindo enormemente a competência parlamentar.* Reagindo a tal **capitis diminutio**, os parlamentares buscam meios de contorná-la. Eis que surgem os projetos de lei e as leis autorizativas... *Portanto, autorizativa é a lei que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o*

Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder... Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9)

por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: **“O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa”**. Hodiernamente, poderíamos, agrupar a inconstitucionalidade dos projetos e das leis autorizativas em duas ordens, a saber :

A um, por *vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo*. Melhor dizendo, como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Ao Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. *Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.* A dois, por *usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar, ferindo, por tabela o princípio constitucional da separação de poderes*. Fundamenta-se, tal assertiva na constatação de que o poder de autorizar implica também no poder de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência.

Exemplo: se *ex vi* do inc. I do art. 51 da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados pode autorizar o *impeachment*, óbvio que também pode não autorizar. Do

mesmo modo, autorizar convive necessariamente com não-autorizar no art. 49, II, III, IV in fine, XV, XVI, no art. 52, V, e noutros dispositivos da Constituição Federal. *Em suma, toda competência de autorizar implica a de não autorizar. Assim, se a lei pudesse autorizar, também poderia não autorizar o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade.* Tais disparates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta à separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a autorização - por ser competência exclusiva do Legislativo - seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria.”¹

Esta Secretaria Jurídica teve oportunidade de opinar pela *inconstitucionalidade de leis autorizativas*, em sintonia com os vários pronunciamentos do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgando procedentes as ADINs que versam sobre essa matéria, por ocasião do **exame do PL 157/2009**, destacando-se o seguinte trecho do parecer então exarado, que ora transcrevemos:

“As *leis autorizativas*, de iniciativa parlamentar, acerca de matéria pertinente às funções próprias do Poder Executivo, como é a hipótese de autorizar doação de bens móveis pelo Poder Público, vêm sendo fulminadas por decisões do Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em que a Corte de Justiça proclama, serem *inconstitucionais* tais diplomas legais sob o *aspecto formal, em face da "natureza teleológica da lei"*, que vincula a Administração e seus órgãos ao seu comando.

A respeito das *leis autorizativas*, verifica-se no julgamento da *Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 142.805-0/0-00*, da Comarca de São Paulo, em que é requerente Prefeito do Município de Bertioga e requerido Presidente da Câmara Municipal de Bertioga a seguinte ementa no VOTO nº 17221 do Relator E. Desembargador Ruy Camilo, (votação por unanimidade-Órgão Especial) ocorrido em 12 de setembro de 2007: **"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal de iniciativa parlamentar que autoriza a criação pelo Poder Executivo de programa educacional que objetiva estimular o hábito da leitura, com o projeto "Gostar de Ler" – vício de iniciativa – sanção**

¹ Endereço eletrônico:”<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/339408.pdf>”

do Chefe do Executivo que não convalida o vício formal – natureza teleológica da lei seja determinar, seja autorizar que não inibe o vício de iniciativa – ação procedente.

Observa o voto condutor do V. Acórdão às fls. 07, que *“Ainda, é de se observar que quando a iniciativa é reservada, de vinculação íntima com a função essencial cometida a determinado Poder, não cabe a outro, quanto a esta, iniciativa legislativa secundária ou derivada, pois isto seria invalidar a reserva constitucional estabelecida” (ADIN nº 14.029-0, 23..11.94, Rel. Des. Alves Braga).”*

Portanto, não restam dúvidas quanto à inconstitucionalidade de proposituras parlamentares que visem *“autorizar”* o Poder Executivo a praticar determinado ato ou comportar-se de determinada forma, quando a própria Constituição Federal já fixou as competências desse Poder e dos demais Poderes da República, especificando os casos de autorizações legislativas, quando o caso; insta registrar que a sanção do Chefe do Executivo à proposta aprovada pela Câmara não ilide a inconstitucionalidade, posto que o Poder Executivo não poderá autorizar-se a si próprio, ou seja, *“não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria”*.

Prosseguindo, temos que o art. 37 da LOMS, acrescido do *Parágrafo único* objeto desta proposição, no caso de sua aprovação, passará a ter a seguinte redação:

“Art. 37. A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, do Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Parágrafo único. Não serão deliberados projetos de lei, de origem parlamentar, que tenham caráter autorizativo” (NR).

Com efeito, o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, em perfeita harmonia com o disposto no art. 29, *caput* da CF, estabelece que: *“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”*.

Assim sendo, a capacidade de os Municípios se auto-organizarem, no que diz respeito aos seus poderes, está vinculada aos limites e às regras gerais impostos na Constituição Federal e na Constituição Paulista; nesse diapasão tanto a elaboração da Lei Orgânica quanto as alterações por emendas aprovadas pelo Poder Legislativo se submetem à obediência do disposto na CF e CE acima referenciados.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, no que concerne às atribuições dos poderes municipais: *“A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a*

organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades”²; **ressalta o eminente mestre que:** “Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê “in genere”, o Executivo “in specie”; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em *ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental...* Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as **matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal...**”(destacamos)³

Dentre os princípios constitucionais a serem obrigatoriamente reproduzidos na Lei Orgânica do Município, se insere aquele que versa sobre a **competência de iniciativa de lei** prevista no art. 61 da Constituição da República, a qual dispõe sobre o poder de iniciativa legislativa *exclusiva* e *concorrente*:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os ...

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, ...

b) organização administrativa ...

c) servidores públicos ...

d) organização do Ministério Público ...

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração...

f) militares...

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por...

...

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;

² Dir. Adm. Bras., Malheiros Edit., 26ª. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dácio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 2001, pág.s 729/730

³ Direito Municipal Brasileiro -Malheiros Editores, 15ª. edição, ano 2006, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, ps. 605/606 e 607).

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público”.

Quanto à **competência administrativa** do Sr. Presidente da República, dispõe a CF que:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar ...

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV – sancionar, ...

V – vetar projetos de lei ...

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos ...

VII - ...

XXVII – exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos ..., que observarão os limites traçados nas respectivas delegações”.

A Constituição do Estado de São Paulo, adotou tais princípios, ao dispor sobre a **competência de iniciativa de lei** (exclusiva e concorrente) e **competência administrativa** do Sr. Governador, a saber:

“Art. 24. A *iniciativa de leis* complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a *iniciativa das leis* que disponham sobre:

1. ...

2. ...

§ 2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado, a *iniciativa das leis* que disponham sobre:

1 – criação e extinção de cargos ...

2 – criação das Secretarias ...

3 – organização ...

4 – servidores públicos ...

5 – fixação ou ...Polícia Militar;

6 – criação

§ 3º O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:

1 – a *iniciativa popular* pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo ...;

2 – ...

6 – O Tribunal Regional Eleitoral

§ 4º ...

§ 5º *Não será admitido o aumento da despesa prevista:*

1 – nos *projetos de iniciativa exclusiva* do Governador, ressalvado o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º;

2 – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

...

Art. 47. *Compete privativamente ao Governador*, além de outras atribuições previstas nesta Constituição (*competência administrativa*):

I – representar o Estado nas suas relações ...;

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

III – ...sancionar ...

VII – nomear e exonerar..;

...

XI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

...

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

...

XVI – delegar, por decreto, a autoridade do Executivo ...

XVII – enviar à Assembléia...;

XVIII – enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;

...”

A Lei Orgânica do Município, em harmonia com os preceitos constitucionais, dispôs no art. 37 acima referenciado, sobre a “*competência de iniciativa*” de leis ordinárias, que cabe a “qualquer Vereador ou comissão da Câmara, do Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”, estabelecendo as *competências de iniciativa de leis e administrativas do sr. Prefeito*, a saber:

“**Art. 37.** A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, do Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Art. 39. A iniciativa popular será exercida pela apresentação, à Câmara Municipal, de

projeto de lei subscrito por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos no Município, contendo assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros.

§ 1º - A proposta popular deverá ser articulada, exigindo-se, para o seu recebimento pela Câmara, a identificação dos assinantes, mediante indicação do número do respectivo título eleitoral, bem como a certidão expedida pelo órgão eleitoral competente, contendo a informação do número total de eleitores do Município.

§ 2º - A tramitação dos projetos de lei de iniciativa popular obedecerá às normas relativas ao processo legislativo.

...

Art. 43. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa popular e nos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvados, neste caso, os projetos de leis orçamentárias;
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal.

Art. 44. O Prefeito poderá enviar à Câmara projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro de noventa dias a contar do recebimento.

...

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:
(*competência administrativa*)
I - representar o Município em juízo e fora dele;
II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;
III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
VI - enviar à Câmara Municipal o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Município;
VII - editar medidas provisórias, na forma desta Lei Orgânica;
VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

IX - remeter mensagem e plano de governo à Câmara Municipal por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Município e solicitando as providências que julgar necessárias;

X - prestar, anualmente, à Câmara Municipal, dentro do prazo legal, as contas do Município referentes ao exercício anterior;

XI - prover e extinguir os cargos, os empregos e as funções públicas municipais, na forma da lei;

XII - decretar, nos termos legais, desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social;

XIII - celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município, na forma da lei;

XIV - prestar à Câmara, dentro de 15 (quinze) dias, as informações solicitadas, podendo o prazo ser prorrogado, a pedido, pela complexidade da matéria ou pela dificuldade de obtenção dos dados solicitados;

XV - publicar, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária;

XVI - entregar à Câmara Municipal, até o dia vinte de cada mês, recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias;

XVII - solicitar o auxílio das forças policiais para garantir o cumprimento de seus atos, bem como fazer uso da guarda municipal, na forma da lei;

XVIII - decretar calamidade pública quando ocorrerem fatos que a justifiquem;

XIX - convocar extraordinariamente a Câmara;

XX - requerer à autoridade competente a prisão administrativa de servidor público municipal omissos ou remissos na prestação de contas dos dinheiros públicos;

XXI - superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e a aplicação da receita, autorizando as despesas e os pagamentos, dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos autorizados pela Câmara;

XXII - aplicar as multas previstas na legislação e nos contratos ou convênios, bem como relevá-las quando for o caso;

XXXIII - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil e com membros da comunidade;

XXIV - resolver sobre os requerimentos, as reclamações ou as representações que lhe forem dirigidos.

§ 1º - O Prefeito Municipal poderá delegar as atribuições previstas nos incisos XIII, XXII e XXIII deste artigo.

§ 2º - O Prefeito Municipal poderá, a qualquer momento segundo seu único critério, avocar a si a competência delegada.

Tendo em vista as competências outorgadas pela Constituição da República, é de afirmar que qualquer projeto de lei que for apresentado ao Poder Legislativo em desacordo com as regras e princípios estabelecidos na Constituição Federal, reproduzidos na Constituição Estadual, inevitavelmente conterá vício de inconstitucionalidade, formal ou material, ou ambos, e no caso de ser convertido em lei, estará sujeito à ação direta de inconstitucionalidade prevista na Constituição do Estado de São Paulo (*controle concentrado*), a ser julgada pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, posto que o processo legislativo deverá obedecer ao *princípio da legalidade*, consagrado na CF.

Retornando ao exame da proposição, cumpre dizer não há confundir "*competência de iniciativa de leis*" (*concorrente* ou *exclusiva*) de que tratam as Constituições da República e do Estado de São Paulo, e da própria Lei Orgânica Municipal, com "*deliberação de projeto de lei pelo Plenário*".

A primeira refere-se à *proposta de edição de direito novo*, em obediência aos princípios constitucionais de observância obrigatória pelos Municípios. Derivada do latim "*initium*" (dar começo), é empregada, no sentido legislativo, à proposta que deflagra o processo legislativo.

Já esta última, a *deliberação*, do latim "*deliberatio*", implica *decidir após a prévia discussão e exame de matéria proposta pela lei*, cabendo aos *Regimentos Internos das Casas Legislativas* disciplinar a instrução, discussão e votação dos projetos de lei apresentados ao Poder Legislativo, pelos agentes legitimados à competência de iniciativa de lei no ordenamento constitucional.

Infere-se, assim, que a proposta apresentada por um terço dos membros da Câmara, no exercício de seu poder de iniciativa, garantido pela CF e CE, e a própria LOMS, no seu art. 37, mediante o acréscimo do dispositivo que veda a deliberação de determinados projetos de lei, cria *obstáculos ao próprio exercício de apresentação de propostas legislativas, ao arrepio dos mandamentos constitucionais acima referenciados*, constituindo matéria estranha ao previsto no ordenamento constitucional vigente.

Ora, se é outorgado o *poder de iniciativa legislativa* às pessoas legitimadas pelos mandamentos constitucionais supramencionados, *não se mostra razoável coartar-lhes esse poder, via parágrafo único*, impossibilitando o recebimento pela Casa Legislativa das proposições que versem sobre "*autorizações legislativas*", de origem parlamentar, a despeito de sua eventual pecha de inconstitucionalidade.

Resulta que a matéria ora proposta poderá ser disciplinada por *Regimento Interno da Casa Legislativa*, que regulará quanto à *percepção ou não* dos projetos a ela submetidos, não se olvidando que cabe ao plenário do parlamento a *deliberação de todas as proposições*, sejam de origem parlamentar, das Comissões, do Poder Executivo ou de iniciativa popular, iniciando-se daí a sua tramitação, com as seguintes fases: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto.

Ademais, de acordo com as regras da técnica legislativa o "*parágrafo único*" é utilizado para criar uma *exceção* ao mandamento contido no artigo (*caput*), e não *anular* a sua plena aplicação. É que o "O parágrafo (§) geralmente consigna a exceção da regra exposta no artigo, ou consubstancia uma variante da norma estabelecida. A disposição do parágrafo está sempre relacionada com a do artigo de que faz parte, sendo grave defeito técnico incluir no parágrafo disposição dependente de outro artigo, porque isto dificulta a interpretação", de acordo com ensinamentos de HELY LOPES MEIRELLES⁴.

O constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA também comunga desse entendimento: "*II – PARÁGRAFO* - Na legislação nacional, é reservado para consignar definições, restrições, exceções e outras limitações do assunto contido no artigo; está intimamente relacionado com este, desde que seu assunto depende diretamente do assunto do artigo; não pode, portanto, o parágrafo conter assunto autônomo;..."⁵

⁴ Direito Municipal Brasileiro-Malheiros Editores,8ª.,ed.atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro,Yara Darcy Police Monteiro e Célia Marisa Prendes,pág.480.

⁵ MANUAL DO VEREADOR, Malheiros Editores Ltda.,3ª. edição,1997,pág.133.

Desse modo afigura-se claro antagonismo entre o *acrécimo* do *Parágrafo único* pretendido e o "*caput*" do próprio art. 37 da LOMS sob análise, caso aprovada a proposta, eis que o mesmo dispositivo legal, ou seja, o citado artigo, *passará a regular duas figuras distintas entre si*, de um lado o *poder de iniciativa de lei*, como está hoje previsto na própria LOMS, reproduzindo as regras das Constituições Federal e Estadual, e de outro a "*não deliberação*" de projetos ditos *autorizativos, matéria esta de natureza regimental (assunto autônomo)*, em desacordo com a técnica legislativa e violação aos mandamentos superiores, que não impedem a apresentação de projetos ditos inconstitucionais, não importando a origem, dado que o assunto, como já se disse acima, é de regulação regimental da Casa Legislativa e não de reforma de orgânica municipal.

A missão do Regimento Interno é "disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa, da Presidência, bem como o das Comissões Permanentes ou Especiais que se constituírem para determinado fim".⁶

Segundo o Regimento Interno vigente, todos os projetos apresentados ao Legislativo, sejam de iniciativa exclusiva ou concorrente, apresentadas por parlamentar, Comissão, Sr. Prefeito, e a população, no exercício do poder de iniciativa, carecem de *deliberação* (aprovação) do Plenário da Câmara para encaminhamento às Comissões, exercendo a Comissão de Justiça a sua atribuição de exarar parecer sobre a constitucionalidade ou não de todas as proposições, que versam sobre as mais variadas matérias, *inclusive as autorizativas*.

Concluindo, extrai-se que o projeto de emenda à LOMS contraria as disposições do art. 61 da CF e 24 da CE, que regulam o poder de iniciativa dos projetos de lei, de observância obrigatória pelos Municípios.

Posto isto, opina-se pela inconstitucionalidade da proposição.
É o parecer.
Sorocaba, 18 de setembro de 2009

Claudinei José Gusmão Tardelli
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes

⁶ Direito Municipal Brasileiro, mesmo autor citado, pág.482/483

Secretaria Jurídica