

EXMO. SR. PRESIDENTE:

PDL 047/2009

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo que “Susta os efeitos da Resolução SEJ nº 002/2009, de 30 de setembro de 2009”, de autoria do nobre Vereador Francisco França da Silva.

Dispõe o *Art. 1º* do projeto que “Ficam sustados os efeitos da Resolução SEJ nº 002/2009, de 30 de setembro de 2009, por exorbitar os limites de delegação legislativa, nos termos da Lei Orgânica do Município de Sorocaba”; o *Art. 2º* refere cláusula orçamentária; e o *Art. 3º* cláusula de vigência do decreto, a partir de sua publicação.

A indigitada RESOLUÇÃO SEJ nº 002, de .... 2009, objeto da propositura, expedida pelo sr. Secretário de Negócios Jurídicos da Prefeitura Municipal de Sorocaba, estabelece .....

A matéria acerca da *sustação dos atos do Poder Executivo* está prevista na Lei Orgânica do Município, conforme dispositivo ora transcrito:

“Art. 34. Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I – ...

VI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

Esta regra guarda similaridade e harmonia com as normas constitucionais que regem as *competências privativas do Congresso Nacional*, previstas na CF, a saber:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - ...

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

...

XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;"

Essa competência reservada do Poder Legislativo também encontra ressonância na Constituição Paulista, a qual repete preceito da CF sobre o assunto, a saber:

"Art. 20. Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa:

I - ...

IX – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

...

XXI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;"

Quanto às atribuições *normativas* do Poder Executivo, estabelece a LOM (*entre outras*) que :

"Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

I - ...

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara e *expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;*"

Cabe aqui rememorar as abalizadas lições do festejado HELY LOPES MEIRELLES no que concerne ao sistema de separação de poderes, ressaltando as funções divididas do governo municipal, isto é, à Prefeitura (Executivo) cabe as *executivas* e à Câmara as *legislativas*, cada poder realizando suas específicas atribuições, a saber:

"Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município". Prossegue o mesmo autor ensinando que "O sistema de separação de Poderes – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar".<sup>1</sup>

Conforme previsto na LOMS compete ao sr. Prefeito *expedir decretos regulamentares para fiel execução da lei editada* (art. 61, IV), em sintonia com a regra constitucional que confere privativamente ao sr. Presidente da República, dentre outras, a seguinte atribuição: "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução" (Art. 84, inc. IV, CF).

---

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 15ª. ed. pág. 708.

Novamente valemo-nos das lições do citado autor a respeito do assunto sob exame (*poder regulamentar*), a saber:

“É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo, indelegável a qualquer subordinado. No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõe se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de regulamentar, através de decreto, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa... O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento – autônomo ou de execução da lei – não invada as chamadas “*reservas da lei*”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º)”.

O festejado administrativista prossegue ensinando que: “O regulamento não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. Nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada se o Executivo julgar conveniente fazê-lo. Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados, ou completá-la, fixando critérios técnicos e procedimentos necessários para sua aplicação. Na omissão da lei, o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei” (in *Direito Administrativo Brasileiro*, 3ª. ed., págs. 127/129).

Insta registrar que na hipótese vertente cuida-se de ato expedido pelo Sr. Secretário de Negócios Jurídicos, ou seja, a instalação do processo de sindicância, urar sindicância por intermédio da *Resolução SEJ nº 002/2009*, que evidentemente não se confunde com a regulamentação de lei ou decreto autônomo, da competência do Sr. Prefeito Municipal.

O ato administrativo expedido pela SEJ, objeto da proposição, encontra guarida na Lei Orgânica do Município, que diz:

“Art. 54. ...

§ 2º Compete ao Secretário Municipal, além das atribuições previstas na Lei Orgânica do Município, as seguintes:

I - ...

IV – praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe foram outorgadas ou delegadas pelo Prefeito;”

No tocante às atribuições da Secretaria de Negócios Jurídicos, confira-se as constantes da Lei nº 7.370, de 02 de maio de 2005, que “Reorganiza a estrutura administrativa

da Prefeitura Municipal de Sorocaba e dá outras providências”, no seu art. 22, inc. V, que estabelece o seguinte:

SECRETARIAS

“CAPÍTULO III - DA COMPETÊNCIA DAS  
MUNICIPAIS

**Art. 22** - Às Secretarias Municipais criadas por esta Lei competem, além das atribuições genéricas inerentes à área político-administrativa, as seguintes:

...  
V- Secretaria de Negócios Jurídicos: planejamento, execução e fiscalização dos trabalhos referentes a representação, interesses e defesa judicial e extrajudicial do Município; promoção de cobrança da dívida ativa; elaboração de estudos e pareceres; interpretação e elaboração de minutas de leis, decretos e demais atos normativos; coordenação das atividades do Procon - Serviço de Proteção ao Consumidor; instalação de processos de sindicância; instauração de procedimentos administrativos disciplinares e acompanhamentos de ambos até final julgamento; revisão das decisões administrativas disciplinares.”

Extrai-se da leitura dos dispositivos constitucionais e legais que outorgam competência ao Poder Legislativo, nos três níveis de governo, para *sustar a eficácia dos atos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa*, que o escopo constitucional é o zelo pela manutenção da própria competência legislativa natural, assegurando a preservação da independência e autonomia do Poder Legislativo, inibindo-se a violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, com respeito, ademais, às regras do processo legislativo.

Oportuno aqui destacar os conceitos dos institutos do “*poder regulamentar*” e da “*delegação legislativa*”, aludindo a proposição, *impropriamente*, a este último instituto (“por exorbitar os limites de delegação legislativa”).

Pelo *primeiro* cabe ao Prefeito, privativamente, expedir **decretos** (*regulamentares*), **portarias**, **instruções**, etc. os quais são *indelegáveis*, sendo que ao Sr. Secretário de Negócios Jurídicos compete o exercício das competências previstas na LOMS e aquelas que lhe foram outorgadas pela Lei nº 7.370/05, dentre as quais a *instalação de sindicâncias* previstas nos arts. 171 e seguintes da Lei nº 3.800, de 02 de dezembro de 1991, que “Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba e dá outras providências”.

Pelo último (“*delegação legislativa*”) consideram-se **leis delegadas** aquelas elaboradas pelo sr. Prefeito, em razão de autorização (*delegação*) do Poder Legislativo, nos limites impostos por este Poder, não se confundindo com o dito “*poder regulamentar*”, privativo do Chefe do Executivo, ou atos dos srs. Secretários a ele subordinados, desvinculados de quaisquer autorizações da Câmara Municipal.

As **leis delegadas** têm natureza jurídica idêntica à das demais leis, sujeitas ao regramento estatuído na LOMS (art. 41 e §§ 1º e 2º), a qual também contempla a chamada *delegação imprópria*, hipótese em que o decreto legislativo que concede a delegação contém a determinação de que o projeto, elaborado pelo Chefe do Executivo, deverá retornar à Câmara para apreciação em “votação única, vedada qualquer emenda” (§ 3º, art. 41 LOMS).

Do exame da ordem jurídica vigente sobre o assunto, infere-se que o Sr. Secretário de Negócios Jurídicos agiu no pleno exercício dos dispositivos constitucionais e legais, sem adentrar nas “*reservas da lei*”, posto que a Resolução SEJ nº 002/2009, expedida em 30 de setembro de 2009 e publicada no Jornal do Município em 09 de outubro de 2009, à pág. 27, não se refere à regulamentação de lei (*poder regulamentar*) ou delegação legislativa, não se configurando a hipótese prevista no art. 34, inc. IV, da LOMS, restando, ademais, inexistente ameaça à preservação da competência legislativa natural da Câmara Municipal, sendo certo que eventual invasão de atribuições da Câmara por outro poder é que justificaria a medida legislativa sob exame.

Opina-se pela ilegalidade da proposição, por desconformidade com a LOMS.

É o parecer.

Sorocaba, 10 de novembro de 2009.

Claudinei José Gusmão Tardelli  
Assessor Jurídico

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes  
Secretária Jurídica