



PARECER JURÍDICO Nº 213/2023

Referência: Projeto de Resolução nº 32/2023

Autoria: Vereador Rogério Jean da Silva

Assunto: Altera a redação do artigo 195 e acrescenta a alínea “i” ao artigo 165, ambos do Regimento Interno – Resolução nº 13, de 30 de outubro de 1991 –, no que concerne à deliberação por parte do Legislativo acerca das matérias encaminhadas pelo Executivo sob o regime de urgência.

Ementa: PROJETO DE RESOLUÇÃO. REGIME DE URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DO REGIMENTO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PROCESSO LEGISLATIVO. CONSIDERAÇÕES E RESSALVAS. DECISÃO MERITÓRIA DE CUNHO POLÍTICO. COMPETÊNCIA DO PLENÁRIO.

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Projeto de Resolução nº 32/2023, de 29 de agosto de 2023, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos ao Projeto de Resolução nº 32/2023-L; e **2.** Minuta do Projeto.

A finalidade precípua do Projeto é coibir o abuso das prerrogativas por parte do Poder Executivo no tocante à utilização do procedimento legislativo do Regime de Urgência quanto às proposições que são enviadas ao Poder Legislativo Municipal.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Diferentemente dos demais processos legislativos, a Constituição Federal não regulamenta o procedimento para a elaboração da Resolução, cabendo ao Regimento Interno de cada Casa Legislativa disciplinar. Compete, portanto, à Câmara Municipal, organizar seus serviços internos, conforme ensina Hely Lopes Meirelles¹:

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da i ei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações

As Resoluções poderão estabelecer, genericamente, mecanismos de organização. Já o Regimento Interno é uma norma na forma de Resolução, que disciplina o funcionamento e as atribuições da Câmara Municipal, contemplando suas funções legislativas, fiscalizadoras, julgadoras e administrativas, devendo ser editada de acordo com a Lei Orgânica do Município, a Constituição Estadual e a Constituição Federal, dependendo sempre da deliberação do Plenário para sua aprovação. Nesse sentido, tem-se previsão regimental, a saber:

Art. 210. Projeto de Resolução é a proposição destinada a regular assuntos de economia interna da Câmara, de natureza político administrativa e versará sobre a sua Secretaria Administrativa, a Mesa e os Vereadores.

¹ Curso de Direito Administrativo. 2003.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Fato é que A autorização para que os Estados se organizem, e sejam regidos por suas próprias Constituições, e pelas leis que adotarem, decorre diretamente da norma constitucional e nela encontra seus limites.

As normas de reprodução obrigatória são aquelas de observância compulsória no texto constitucional estadual e decorrem da subordinação aos princípios consagrados na Constituição da República, de acordo com o comando inserido no art. 25, *caput*, da Constituição Federal.

Em razão do princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual ou municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal sejam simétricas à própria Constituição da República. As regras referentes ao processo legislativo são caracterizadas como normas centrais do sistema constitucional, motivo pelo qual Estado e Município devem observar os requisitos previstos na Constituição Federal.

A prevalência do desenho institucional municipal, assimétrico às regras das Constituições Federal e Estadual, permitirá a previsão de regimes escalonados de rigidez constitucional e de exigências deliberativas na solução de divergências no processo legislativo, fato incompatível com a ordem constitucional, conforme abaixo demonstrado:

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. (ADI 637)

Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida. (ADI 5087 MC)

Por outro lado, é pacífico o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo da União são de observância obrigatória pelos Estados, "por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes. (ADI 774)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

As normas disciplinadoras do processo legislativo de reforma constitucional, como o quórum de aprovação, são de observância obrigatória pelos Estados-membros. (ADI 486)

Nesse sentido, resta consolidado o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a interferência ilegítima de um Poder sobre o outro caracteriza manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento do Município, de acordo com o quanto prioritário em sua gestão.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, com efeito, a cada caso julgado, consolida a coerência da linha decisória a respeito do significado da interpretação constitucional do princípio da simetria no âmbito do espaço normativo de auto-organização dos Estados e Municípios, uma vez que traduz a proteção das estruturas da própria arquitetura constitucional, como a separação dos poderes e o modelo de federalismo.

Dito isto, a Constituição Federal, no bojo do art. 64, § 1º, dispõe sobre a possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Consequentemente, tem-se o permissivo na Constituição Paulista no sentido de constituir prerrogativa do Governador solicitar urgência em projetos do Poder Executivo, a saber:

Art. 26. O Governador poderá solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência.

Parágrafo único. Se a Assembléia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação.

De plano, a Lei Orgânica do Município de São Roque sequer prevê os casos de urgência a serem levantados por parte do Poder Executivo ou Legislativo Municipal quando da tramitação dos processos legislativos. No entanto, tal regramento deve ser seguido pelos Municípios por força do quanto prevê o art. 144 da Carta da Província:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

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.

Fato é que, diante da proteção ao princípio fundamental inserido no art. 2º da CF, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, resta afastada a possibilidade de ingerência de outros Poderes nas questões de conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais (AgR MS: 36662 DF).

Segundo o Supremo Tribunal Federal, nos exatos termos do *decisum* na ADI 6968 DF, são dois os requisitos para o reconhecimento da urgência de determinado projeto de lei: **1.** prévia indicação das hipóteses autorizativas; **2.** manifestação majoritária da Casa Legislativa, tem por efeito o reconhecimento da urgência de determinado projeto de lei.

In casu, a Lei Orgânica do Município de São Roque não prevê as questões que ensejam a possibilidade, motivo pelo qual não caberia ao Regimento Interno da Câmara Municipal, cujo objeto precípua é disciplinar o funcionamento e as atribuições da Casa de Leis, sem criar obrigações a serem seguidas pelo Chefe do Poder Executivo.

Fato é que o Regime de Urgência se destina a atender necessidades públicas que não podem esperar o alongamento do debate que caracteriza a adoção do rito ordinário na confecção das leis. Deste modo, a propositura passa a tramitar neste Poder Legislativo sob um rito procedimental mais célere, já previsto em Regimento Interno, com a abreviação de uma série de atos teriam tramitação mais alongada caso as propostas se submetessem ao rito legislativo ordinário.

Nestes termos, vige atualmente na Augusta Casa:

Art. 165. A pauta da Ordem do Dia, que deverá ser organizada 24 (vinte e quatro) antes da sessão, obedecerá à seguinte disposição:

- a) matérias em regime de urgência especial;
- b) vetos;
- c) matérias em redação final;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

- d) matérias em discussão e votação únicas;
- e) matérias em 2ª discussão e votação;
- f) matérias em 1ª discussão e votação.
- g) discussão e votação de requerimentos;
- h) discussão de resposta de requerimento.

Art. 195. O Regime de Urgência implica redução dos prazos regimentais e se aplica somente aos projetos de autoria do Executivo submetidos ao prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias para apreciação.

§ 1º Os projetos submetidos ao Regime de Urgência serão enviados às Comissões Permanentes pelo Presidente, dentro do prazo de 3 (três) dias da entrada na Secretaria da Câmara, independentemente da leitura no Expediente da sessão.

§ 2º O Presidente da Comissão Permanente terá o prazo de vinte e quatro horas para designar relator, a contar da data do seu recebimento.

§ 3º O relator designado terá o prazo de 3 (três) dias para apresentar parecer, findo o qual sem que o mesmo tenha sido apresentado, o Presidente da Comissão Permanente avocará o processo e emitirá parecer.

§ 4º A Comissão Permanente terá o prazo total de 6 (seis) dias para exarar seu parecer a contar do recebimento da matéria.

§ 5º Findo o prazo para a Comissão competente emitir o seu parecer, o processo será enviado a outra Comissão Permanente ou incluído na Ordem do Dia, sem o parecer da Comissão faltosa.

Dito isto, a previsão regimental de um Regime de Urgência que reduza as formalidades processuais em casos específicos, reconhecidos pela maioria legislativa, não ofende o devido processo legislativo. Inclusive, o STF já decidiu que não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário (AgR MS 36662 DF).

Embora caiba ao Poder Legislativo o desempenho de funções de legislar e exercer o controle externo da Administração Pública, fica sujeito, *ipso facto*, às restrições e limites que conformam o princípio da separação dos poderes e o sistema de *checks and balances*.

Ora, o Chefe do Poder Executivo é titular de prerrogativas institucionais assecuratórias de sua autonomia e independência perante os demais Poderes. O planejamento e execução das políticas públicas cabe ao Poder Executivo,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

razão pela qual lhe cabe decidir acerca da urgência necessária para tramitação de uma lei perante à Câmara Municipal.

Nesse sentido, o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de Administração Pública.

Assim, o Chefe do Poder Executivo não pode ficar à mercê do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, inclusive para a definição do que lhe é urgente ou não em termos de políticas públicas e atos de gestão municipal. O próprio Tribunal de Justiça Bandeirante reafirma o entendimento empossado acima:

A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos. [...]

O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal.

(TJ-SP - ADI: 22055182120218260000 SP 2205518-21.2021.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 09/03/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/03/2022)

O requerimento de Regime de Urgência versa acerca de expediente à disposição do Poder Executivo que interferem diretamente no andamento dos trabalhos do Poder Legislativo, mas há permissivo regulamentar para a sua tramitação na Casa de Leis. E à luz do princípio da separação de poderes, resta defeso a estipulação de requisitos para alteração do rito procedimental de um poder sobre as atividades de outro.

Ora, no caso das normas regimentais, as questões que devem tramitar em Regime de Urgência devem ser definidas pelo próprio Poder, de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

modo que não haja interferência de outro poder na definição de seus trabalhos, inclusive porque a avaliação da oportunidade política de se deliberar sobre determinadas proposições é da essência das atividades de gestão.

Por fim, mas não menos importante, o objeto do AgR MS: 36662 DF é diverso do quanto discutido neste Parecer. Digo isto porque, nele, o STF apenas ratifica o entendimento de que não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.

No bojo da ADI 6968 DF, o Supremo Tribunal Federal consolida que a adoção do rito de urgência em proposições legislativas é matéria genuinamente *interna corporis*, não cabendo ao Tribunal adentrar tal seara. Vale lembrar, assim, que o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque já contém previsão acerca do Regime de Urgência em seu art. 195.

No mais, quando o Chefe do Executivo Municipal invoca, para a deliberação do Projeto o quanto preconizado pelo artigo 195 do Regimento interno desta Câmara Municipal, está respeitando o procedimento previsto pelo Poder Legislativo em razão da obrigatoriedade da sua previsão em decorrência da simetria constitucional.

Diante das considerações realizadas ao longo deste Parecer, **opinamos, frente às ressalvas jurídicas, DESFAVORAVELMENTE**, uma vez em decorrência do princípio da simetria, que obriga a norma relativa ao “processo legislativo” ter reprodução obrigatória, não se tratando de norma inserida no rol da discricionariedade desta Casa como de *interna corporis*.

Deve o Projeto de Resolução nº 32/2023 ser encaminhado para a Comissão Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, maioria absoluta,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal para aprovação.

Ressalto, por último, que a manifestação jurídica é instituída em prol da segurança da própria autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro das margens de gestão e discricionariedade, avaliar e acatar ou não tais ponderações de forma justificada.

Ou seja, esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

É o parecer.

São Roque, 31 de agosto de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão Procuradora Jurídica	Virginia Cocchi Winter Assessora Jurídica
---	--