



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 256/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0687/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que autoriza a Secretaria Municipal de Educação, juntamente com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, a promover a criação de Conselho Municipal de Apoio ao Ensino Fundamental, com o objetivo de colaborar no equacionamento de problemas relacionados à segurança e à educação da rede fundamental do Município.

Não obstante os elevados propósitos que nortearam a apresentação do projeto, ele não reúne condições de prosseguimento, uma vez que não observa os limites da competência legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo.

Com efeito, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 70, XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos diante de competência privativa do Executivo. A propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, faltando-lhe a abstração e a generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 70, XIV da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial 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, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADI nº 162.919-0/7-00 - julgada em 10/09/2008

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.803, de 10 de fevereiro de 2006, que "Cria o Conselho Municipal de Habitação Popular na cidade de Tatuí". Matéria afeta à criação de órgão na administração pública municipal, cuja iniciativa é reservada ao Executivo. Vício de iniciativa configurado Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de

poderes. Violação dos artigos 24, § 2º, "2", 25 e 144, todos da Constituição do Estado Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada." (grifamos)

ADI nº 164.772-0/0 - julgada em 07/01/2009

"Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo." (grifamos)

Dessa forma, o texto proposto, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Por fim, cumpre consignar que o fato de o texto simplesmente autorizar o Poder Executivo, por meio de suas Secretarias Municipais de Educação e Segurança Urbana, a promover a criação de Conselho Municipal de Apoio ao Ensino Fundamental, não lhe retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente. Nesse sentido, as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

"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.

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. Não é só inócua ou rebarbativa. 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." (extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo segue o mesmo entendimento:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo." (grifamos) - ADI 164.819-0/5-00

Cumpre observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 05/05/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente
Alessandro Guedes (PT)
Faria de Sá (PP)
Gilberto Nascimento (PSC) - Relator
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Rubinho Nunes (PATRIOTA)
Sandra Tadeu (DEM)
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)
Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/05/2021, p. 118

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.