



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 325/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0541/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira que dispõe sobre tornar a Praça da Sé polo cultural, histórico e turístico da cidade de São Paulo e dá outras providências.

De acordo com a justificativa, a Praça da Sé é um dos polos mais importantes da cidade e de fácil acesso por transporte coletivo.

Não obstante o elogioso propósito, o projeto não reúne condições jurídicas para prosperar.

O art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município preceitua que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, seu § 2º, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

"Art. 37. [...]

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais."

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos 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 art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, p. 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 Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Jundiaí. Lei municipal n. 8.124, de 23 de dezembro de 2013, de iniciativa parlamentar, que "Institui o 'Programa Médicos nas Creches'". [...] Violação, entretanto, à reserva da administração, na medida em que compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público. Lei impugnada que importou a prática de atos de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente, na parcela conhecida.

Não se descarta do elevado propósito da lei, que busca ampliar o atendimento médico às crianças daquele Município, notadamente aquelas matriculadas em creches, por meio da criação do "Programa Médicos nas Creches"; porém, também é verdade que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo ato normativo que represente violação ao princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 5º, da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do artigo 144, da Carta Paulista.

Este Órgão Especial já assentou o entendimento de que o poder de iniciativa de matéria relacionada à administração do Município pertence ao Chefe do Executivo. A este incumbe, portanto, não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2016701-75.2018.8.26.0000, rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, j. 06.06.2018, grifos nossos).

Não obstante inexistir previsão expressa no texto, é intuitivo que à instituição da Praça da Sé como polo cultural, histórico e turístico subjaz uma série de obrigações do Poder Público. Ou seja, a presente propositura se imiscui em matéria de competência exclusiva do Executivo na medida em que a efetivação do seu propósito - atrair turistas e investimentos, transformar o local e organizar o comércio ambulante - depende de ações concretas do Poder Público, inseridas em organização e planejamento de uma política pública.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 47, II, XIV, XIX, "a", c/c 144 da Constituição do Estado e do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município.

Importante destacar ainda que a opção pela constituinte de estabelecer casos em que cabe exclusivamente ao Executivo iniciar o processo legislativo decorre do princípio da separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal), um princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro que busca harmonia entre os Poderes, sem sobreposição, pelo sistema de freios e contrapesos. Não obstante o elogioso propósito, a propositura em apreço acaba por sobrepor o Legislativo ao Executivo, evidenciando também afronta ao dispositivo constitucional referido.

Ante o 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 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Relator

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/04/2019, p. 93

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