



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

RETIFICAÇÃO

Na publicação havida no Diário Oficial da Cidade de São Paulo da data 13/06/2020, pág. 79, colunas 2 e 3, leia-se como se segue e não como constou:

PARECER Nº 330/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0050/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Edir Sales, que autoriza o Poder Executivo a implementar a campanha de vacinação e imunização Saúde para Todos.

Nos termos da justificativa, a campanha seria realizada não apenas nas unidades básicas de saúde, mas também em shopping centers.

De acordo com a justificativa, a realização de campanhas em locais de grande circulação de pessoas possui o condão de elevar os patamares de vacinação e imunização na cidade.

Não obstante os meritórios propósitos que nortearam a autora, o projeto não reúne condições de prosseguimento, posto que não observa as regras pertinentes à iniciativa legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo, consoante será demonstrado.

É bem verdade que a recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a legitimidade da iniciativa dos parlamentos para a deflagração do processo legislativo pertinente à criação e regulação de políticas públicas, sendo certo que o presente caso versa sobre uma política pública de saúde.

Nesse sentido, é possível citar, por exemplo, a tese fixada no Tema de Repercussão Geral nº 917, redigida da seguinte maneira:

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)

Sendo pertinente, ainda, citar a seguinte passagem do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911).

Nada obstante, o entendimento jurisprudencial descrito supra não é suficiente para assegurar aos parlamentares a iniciativa legislativa sobre todas as questões pertinentes às políticas públicas.

Com efeito, a criação de campanha de imunização demanda elevada utilização de recursos humanos e financeiros. Constitui ato legislativo com elevadíssimo grau de concretude e detalhamento do qual decorre a imposição de condutas específicas a serem adotadas pelo Poder Executivo.

E ao criar obrigação a ser observada nas atividades de organização da Administração Pública, caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais. Referida matéria, por se referir ao planejamento, à organização e à gestão dos serviços públicos é afeta à organização administrativa, conceito jurídico que "resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa" (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e a 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 art. 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 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed. Atual., Malheiros Editores, 1990, p. 438-439) se encontra precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"A atribuição típica e predominante 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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Para corroborar este entendimento, colaciona-se a decisão exarada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a título ilustrativo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.680/17 (Autoriza o Poder Executivo a fornecer a todos os servidores públicos municipais de São José do Rio Preto a vacina contra a influenza (contra o vírus que causa a doença popularmente chamada de gripe) e dá outras providências). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Inconstitucionalidade da norma também por criar programa de vacinação aos servidores municipais e gerar despesas sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144 e 176, inciso I da Constituição do Estado. Ação procedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2051145-71.2017.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, 05.07.2017, grifos nossos)

Ademais, cumpre reiterar que a propositura estabelece uma autorização para o Executivo, consubstanciando-se em lei autorizativa imprópria. Com efeito, tal autorização não se mostra suficiente para afastar a inconstitucionalidade, pois, nos termos das lições de SERGIO RESENDE DE BARROS, a pretensa autorização não lhe retira a inconstitucionalidade, ante a invasão de competência material do Poder Executivo (Cf. 'Leis Autorizativas', Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, São Paulo, v. 29, pp. 259-267, 2000).

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 10/06/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT) - Contrário

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 24/06/2020, p. 56

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