



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 541/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0678/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Toninho Vespoli, que cria o "Memorial Luisa Mahin", destinado aos africanos e seus descendentes assassinados no regime escravocrata, e dá outras providências.

Segundo a proposta, para a edificação, manutenção e administração do Memorial o Poder Executivo poderá firmar parcerias com o Governo do Estado de São Paulo e a União, bem como comodatos com a iniciativa privada. Estabelece, ainda, que farão parte do acervo do memorial os objetos de tortura utilizados no regime escravocrata brasileiro, documentos e obras que remetam aos crimes praticados naquele período.

Sob o aspecto jurídico, em que pese o elevado propósito do autor, o projeto não merece prosperar como veremos a seguir.

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, pois, ao criar um memorial, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e 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:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.023, de 19 de outubro de 2016, do Município de Suzano (autoriza o Chefe do Executivo a realizar os devidos estudos e implantar a "Praça dos Estudantes"). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito

aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (ADI nº 2257511-79.2016.8.26.0000, julgada em 24/05/17, grifamos)

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. (ADI nº 162.919-0/7-00, julgada em 10/09/2008, grifamos)

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. (ADI nº 164.772-0/0 - julgada em 07/01/2009, grifamos)

No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o STF nos autos da ADI 2.840-5/ES:

(...) É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. (grifamos)

Desta forma, o projeto 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, registre-se que, ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o projeto cria despesa obrigatória de caráter continuado e nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e 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 02/05/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Fabio Riva - PSDB

João Jorge - PSDB - Relator

Reis - PT - Contrário

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/05/2018, p. 76

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