



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 691/2015 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0013/15.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria do Nobres Vereadores Paulo Fiorilo, Laércio Benko e Ricardo Nunes, que visa sustar os efeitos do Decreto nº 52.091, de 19 de janeiro de 2011, que vedou a participação das cooperativas de mão-de-obra nas licitações públicas promovidas pela administração direta e indireta do Município de São Paulo.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto.

Todavia, antes de ingressar na análise da matéria propriamente dita, cumpre tecer alguns esclarecimentos preliminares sobre o meio manejado pelos proponentes.

O art. 14, XIII, da Lei Orgânica do Município atribui à Câmara competência para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar. A instrumentalização do ato de sustação se dá por intermédio de decreto legislativo, uma vez que, nos termos do art. 236 do Regimento Interno, esta é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna do Legislativo.

Deve-se, portanto, verificar se o ato normativo editado pelo Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, justificando o ato de sustação pelo Legislativo, através da edição do competente Decreto Legislativo com esse fim.

Importa ressaltar, também, que a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição, em seu art. 84, VI, para que o Presidente da República disponha sobre organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

Portanto, hoje, a Constituição Federal expressamente prevê a edição de decretos como atos primários, diretamente hauridos de seu texto, independentemente de lei.

Assim, podem ser sustados tanto os decretos que sob o pretexto de dar cumprimento a uma lei inovem a ordem jurídica, quanto aqueles que autonomamente editados regulam matéria reservada à lei.

Fixada a competência da Câmara para a matéria, partiremos para a análise do caso concreto.

A propositura possui como escopo sustar os efeitos do Decreto nº 52.091, de janeiro de 2011, “que veda a participação de cooperativa de mão de obra nas licitações promovidas pela Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo e/ ou sua contratação, ainda que o objeto licitado ou contratado se enquadre na atividade direta e específica para a qual foi constituída, para a prestação de serviços ligados as suas atividades-meio, quando o trabalho a ser executado, por sua natureza, demandar a sua execução em estado de subordinação e dependência, quer em relação ao fornecedor, quer em relação ao Município.”.

De acordo com a justificativa apresentada, o supramencionado decreto se tornou incompatível com o ordenamento jurídico a partir da vigência da lei nº 15.944, de 23 de dezembro de 2013. Isso porque a referida lei autoriza a participação das cooperativas em licitações e contratações promovidas pela Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo, além de revogar as disposições em contrário. Haveria, por conseguinte, uma norma proibitiva e outra norma autorizativa acerca do mesmo objeto.

Com efeito, o Decreto que se pretende sustar introduziu no ordenamento normativo municipal uma limitação na esfera jurídica das cooperativas, o que jamais poderia se dar por meio de ato normativo infralegal, haja vista o princípio da legalidade estrita, ao qual se submete a atividade administrativa. Para melhor elucidar o que se afirma é possível citar, por exemplo:

“O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na administração pública, porém, de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, em que será permitida a realização de tudo que a lei proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.” (Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo, Editora Atlas, pg. 771).

Especificamente sobre a impossibilidade de inovação legislativa por meio de norma jurídica infralegal, escreveu o mesmo autor:

“O exercício do poder regulamentar do Executivo situa-se na principiologia constitucional da Separação de Poderes (CF, arts. 2º; 60, § 4º, III), pois, salvo em situações de relevância e urgência (medidas provisórias), o Presidente da república não pode estabelecer normas gerais criadoras de direitos ou obrigações, por ser função do Poder Legislativo. Assim, o regulamento não poderá alterar disposição legal, e tampouco criar obrigações diversas das previstas em disposição legislativa.” (Alexandre de Moraes, Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, São Paulo, Editora Atlas, pg. 1267).

Consoantes são as lições de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, perceba-se:

“os decretos ou regulamentos de execução costumam ser definidos como regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei a que se referem. A Constituição de 1988 expressamente prevê a edição de regulamentos de execução em seu art. 84, IV. Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.” (...) “Os decretos de execução, uma vez que necessitam sempre de uma lei prévia a ser regulamentada, são atos normativos ditos secundários (o ato primário é da lei, pois deflui diretamente da Constituição); situam-se hierarquicamente abaixo da lei, a qual não podem contrariar, sob pena de serem declarados ilegais. A própria Constituição, em seu art. 49, inciso V, atribui competência ao Congresso Nacional para ‘sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar’ “ (In, Direito Constitucional Descomplicado, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Ed. Método, 4ª edição, p. 587) (grifo nosso).

Constata-se, por conseguinte, a indevida interferência do Poder Executivo no âmbito de atuação do Poder Legislativo. Com efeito, ao editar o decreto sob análise, o Exmo. Sr. Prefeito extrapolou os limites do poder regulamentar, avançando sobre a competência legislativa e, assim, justificando-se a sustação do ato, nos termos do artigo 14, XIII, da Lei Orgânica Municipal.

A matéria deve ser submetida ao Plenário, nos termos do art. 105, XIII, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE, Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/04/2015.

Alfredinho – PT

Ari Friedenbach – PROS - Relator

Arselino Tatto – PT

Conte Lopes – PTB

David Soares – PSD

Eduardo Tuma – PSDB

George Hato – PMDB

Marcos Belizário – PV

Sandra Tadeu – DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/04/2015, p. 113

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