



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 737/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0119/14.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Orlando Silva, que visa autorizar o Poder Executivo a prover de serviços médicos e de enfermagem todos os terminais de ônibus na cidade de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com o projeto, os equipamentos, bem como os profissionais de saúde que atuarão nos terminais, deverão ser instalados, mantidos e administrados diretamente pelo Poder Executivo.

Em que pesem os aspectos relevantes da propositura, esta não merece prosperar, por invasão da competência privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, a propositura determina adoção de providência concreta pelo Poder Executivo, de modo que não representa um regramento geral e abstrato - como devem ser as leis emanadas do Poder Legislativo - mas, sim, um típico ato de administração, cuja prática incumbe com exclusividade ao Prefeito.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo dispor sobre os servidores públicos municipais, bem como sobre a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito:

a) competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);

b) atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);

c) competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV);

d) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre servidores públicos municipais (art. 37, §2º, III); e

e) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a 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." (grifamos)

Desta forma, o projeto de lei em tela, 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 contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Ademais, mesmo que assim não fosse, a Administração Pública teria que destinar verbas para disponibilizar o referido serviço, inclusive para viabilizar a contratação dos servidores necessários e, para isto, o projeto de lei em análise deveria ter obedecido ao disposto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De fato, a propositura deveria ter vindo acompanhada da estimativa do impacto orçamentário financeiro no ano em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como da comprovação de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, o que não se verificou.

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo para prover os terminais de ônibus de serviços médicos e de enfermagem não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos 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 acolhe 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 INCONSTITUCIONALIDADE, 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 04.06.2014.

Goulart - PSD - Presidente

Conte Lopes - PTB - Relator

Alfredinho - PT

Arselino Tatto - PT

Eduardo Tuma - PSDB

Florianio Pesaro - PSDB

George Hato - PMDB

Marcos Belizario - PV

Sandra Tadeu - DEM

Publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/06/2014, p. 121

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