

Secretaria Geral Parlamentar Secretaria de Documentação Equipe de Documentação do Legislativo

## PARECER Nº 844/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0081/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que autoriza a presença de animais domésticos com ou sem os respectivos donos nas repartições públicas do Município de São Paulo.

De acordo com a justificativa apresentada, a presença de animais de estimação no ambiente de trabalho reduz a ansiedade e o stress presentes no local de trabalho.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições pode prosseguir em tramitação.

O projeto pretende permitir a presença de animais nas repartições públicas, o que demanda a adoção de uma série de medidas, como a criação de normas e procedimentos para a convivência do animal no local (art. 1º, § 1º); a visitação deve ser previamente agendada com a chefia do órgão público, devendo ser realizadas avaliações quanto à saúde do animal e o seu comportamento em relação a humanos (art. 2º); em caso de permanência definitiva do animal no local, deverá ser providenciado acompanhamento veterinário e local apropriado para a sua vivência (art. 3º).

Todavia, ao impor ao Executivo a adoção de determinadas condutas, no caso a adoção de ações concretas no sentido de permitir o convívio com animais dentro da repartição pública, o projeto perde a abstração e generalidade, características essenciais das leis, e configura verdadeiro ato concreto de administração, usurpando atribuição privativa do Prefeito.

Deste modo, o projeto dispõe sobre matéria 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 abaixo segmento de decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a título ilustrativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.137 DE 10 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, BEM COMO OUTRAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO - OFENSA AOS ARTIGOS 5°, 24, §2°, ITENS 2, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES - PRETENSÃO PROCEDENTE.

(Adin  $n^{\circ}$  2005975-47.2015.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, julgada em 29/04/2015, sem destaques no original)

No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o C. Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 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 Poder Legislativo, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Prefeito, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2° da Constituição Federal, 5° da Constituição do Estado e 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ante o exposto, somos 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 02/09/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM) - Relator

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/09/2020, p. 94

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