

PARECER Nº 1132/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0125/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Souza Santos, que visa instituir o Programa "Papeleria Popular" no município de São Paulo, para fornecer material escolar, livros didáticos e jogos educativos a preço de custo para a população de baixa renda.

Não obstante os elevados propósitos que nortearam o autor do projeto, ele não reúne condições de prosseguimento, posto que não observa os limites da competência legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo.

Pelo teor dos dispositivos propostos verifica-se que não se tratam de meras diretrizes, mas de ações concretas a serem realizadas pelo Executivo, quando da prestação do serviço público.

Sendo assim, nos termos dos arts. 37, § 2º, inciso IV e 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, a matéria aqui versada é de competência privativa do Sr. Prefeito, uma vez que institui medida atinente à organização administrativa.

Nesse sentido é pacífica a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Vale lembrar que é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o "planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência. (ADI nº 63.449.0/0-00, Relator Des. Fonseca Tavares).

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, Relator Dês. Penteado Navarro).

Deste modo cumpre observar que a realização deste ou daquele programa é matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cuja qualidade de administrador-chefe do Município se encontra devidamente disciplinada no art. 56, da Lei Orgânica Municipal, garantindo-lhe a prerrogativa de decidir acerca do tema em questão.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

"Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o

Município realiza e põe à disposição da coletividade.” (In “Direito Municipal Brasileiro”. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6)

Diante disso, insta salientar que a implementação e instalação do Programa “Papeleria Popular” demandará uma série de atos materiais, constituindo ato concreto sem qualquer generalidade ou abstração.

Com efeito, a celebração de convênios é ato tipicamente administrativo, sujeito aos requisitos de validade atinentes à espécie. Integram o plexo de competências inerentes ao Executivo, e, portanto, devem sujeitar-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nossos Tribunais tem decidido nesse sentido, como se depreende do excerto que ora se transcreve, oriundo da Adin nº 51.787.0, 16/06/1999, Relator Des. Pinheiro Franco, do Tribunal do Estado de Justiça de São Paulo:

“No presente caso a lei é absolutamente inconstitucional, já que a celebração de convênios administrativos, onerosos ou não, independe sempre de autorização legislativa.

Como anotado pelo douto Procurador Geral de Justiça, “Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, como demonstrado na inicial. E, apenas para reforçar o argumento, transcrevo outro recente julgamento da Suprema Corte:

‘Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo de Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional que a prescreve; inexistência de solução assimilável no regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que se impõe aos Estados membros: reexame da matéria, que leva à reafirmação da jurisprudência do Tribunal.’ (STF, ADIN nº 165-5, rei. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo nº 85, de 01.10.97).”

E no mesmo sentido o entendimento já consolidado do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende do Acórdão proferido na ADIn 177-9 RS, proposta pelo Governador do Rio Grande do Sul, e cujo Relator foi o Min. Carlos Velloso, em julgamento de 01.07.96 (publ. Em 25.10.96), conforme a seguinte ementa:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembléia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”

Ante o 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, 22/09/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

João Antonio – PT – Relator

Abou Anni – PV

Aurélio Miguel – PR

José Police Neto – PSDB

Florian Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

Kamia – DEM

Jamil Murad - PCdoB