



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1279/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0079/17.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria dos nobres Vereadores Antônio Donato e Eduardo Suplicy, pretendendo anular os efeitos do Dec. nº 57,829, de 14 de agosto de 2017, que alterou por sua vez o Dec. nº 56.208, de 30 de junho de 2015, que regulamentou o Conselho Participativo Municipal em cada Prefeitura Regional, criado pela Lei nº 15.794, de 27 de maio de 2013, no âmbito do Município de São Paulo.

Em sua justificativa, o projeto de decreto legislativo aponta que a nova norma apresenta contradições e incompatibilidades, tais como o desrespeito à proporcionalidade entre conselheiros e número de habitantes na circunscrição.

Não obstante os elevados propósitos de seus autores, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade seara reservada ao Poder Executivo.

Como se verifica do teor da propositura em análise, a intenção é anular ato regulamentador do Sr. Prefeito, típico da função executiva.

Com efeito, os decretos podem ser regulamentadores ou autônomos, conforme disposto respectivamente nos incisos IV e VI do art. 84 da Constituição da República.

O primeiro visa regulamentar lei em sentido estrito, que disponha sobre direito material, a fim de dar-lhe corpo e instrumentalidade.

O segundo, do qual agora não se trata, destina-se a dispor sobre a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, b) e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Conforme se depreende da redação do inc. IV do art. 84, compete ao chefe do Executivo, dentre outras funções:

"Art. 84. (...)

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução".

O Decreto Legislativo é espécie de iniciativa parlamentar com objetivos bem definidos, a saber: dispor sobre matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, não sujeita à sanção do Prefeito, fixar remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito e conceder honraria ou homenagem (art. 236 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, combinado com o art. 39 da Lei Orgânica do Município).

Lei Orgânica do Município

"Art. 39. O Regimento Interno da Câmara Municipal disciplinará os casos de decreto legislativo e de resolução."

Regimento Interno

"Art. 236. Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, mas não sujeita à sanção do Prefeito, sendo promulgada pelo Presidente.

Parágrafo único. Constitui matéria de projeto de decreto legislativo, entre outras:

I - fixação de remuneração do Prefeito e do Vice-Prefeito;

II - concessão de título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem." (destacado)

Tendo em vista que incumbe ao Legislativo zelar pela preservação de sua competência, sustentando os atos normativos do executivo que exorbitem o poder regulamentar (inc. XIII, art. 14, LOM, e por simetria do inc. V do art. 49 da Constituição Federal), resta configurado que o Decreto Legislativo, forma que reveste a iniciativa em comento, destina-se tão somente a instrumentalizar essa prerrogativa.

Esse é o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, conforme julgamento do Rel. Celso de Mello, no Agravo Regimental AC 1.033, julgado em 25.05.06, p.16.06.06:

"O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)."

Cabe, portanto, a análise da atribuição do Executivo para dispor sobre a composição do Conselho Participativo Municipal, previsto no art. 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e regulamentado pelo Dec. nº 57,829, de 14 de agosto de 2017, que se pretende revogar com a iniciativa parlamentar em análise.

Com efeito, a lei acima mencionada instituiu os mencionados Conselhos com a seguinte definição nos artigos 34 e 35:

"Art. 34. O Conselho Participativo Municipal será organizado em cada subprefeitura e será formado por representantes eleitos, residentes no distrito, em número nunca inferior a 5 em cada distrito.

Art. 35. Os Conselhos Participativos Municipais tem as seguintes atribuições:

I - colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;

II - desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do poder público, sem interferência ou sobreposição às funções destes mecanismos;

III - zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiências neste atendimento;

IV - monitorar no âmbito de seu território a execução orçamentária, a evolução dos Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos, a execução do Plano de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;

V - colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de Audiências Públicas e outras iniciativas de participação popular do Executivo;

VI - manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais do território do distrito e subprefeitura visando a articular ações e contribuir com as coordenações.

§ 1º O Poder Executivo regulamentará o funcionamento destes Conselhos.

§ 2º Os Conselhos de que trata o "caput" subsistirão até que os Conselhos de Representantes de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Orgânica possam validamente existir e estarem em funcionamento."

Com efeito, da leitura desses dispositivos, ficou claro que o legislador criou os Conselhos Participativos com regras de quantidade mínima de conselheiros, sem determinar quantos por subprefeitura, hoje denominada Prefeitura Regional, e delegou ao Executivo determinar o número de assentos.

Isto ocorre porque o Conselho Participativo está inserido na estrutura da administração pública, cuja organização é afeta ao Executivo, por meio de decreto, desde que não implique a criação de cargos em sentido estrito.

Portanto, ao dispor sobre matéria afeta às estruturas e atribuições de órgão da Administração, o Chefe do Executivo agiu em consonância com as competências assinaladas nos artigos 69, II, e 70, XIII, ambos da Lei Orgânica do Município.

Em que pese o zelo e as altas intenções que revestem a iniciativa em análise, esta não pode prosperar, uma vez que o ato que se pretende sustar regulamentou norma material, a saber a Lei nº 15.764/13, que prevê delegação expressa para a o chefe do Executivo dispor sobre a quantidade e distribuição dos integrantes do Conselho Participativo.

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, em 22/08/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR - Contrário

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Fábio Riva - PSDB

João Jorge - PSDB - Relator

Reis - PT - Contrário

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/08/2018, p. 94

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