



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1301/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 2/17.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de iniciativa dos nobres Vereadores Alfredinho, Arselino Tatto, Eduardo Matarazzo Suplicy, Antonio Donato, Jair Tatto, Juliana Cardoso e Senival Moura, que visa sustar os efeitos do Decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017, expedido pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito João Doria.

De acordo com a justificativa do projeto, o decreto exorbitou do poder regulamentar, uma vez que a criação ou extinção de cargos e órgãos da Administração Pública devem ser promovidas por meio de lei, nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal.

Sob o aspecto jurídico, o projeto não reúne condições de prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Em síntese, tem-se que referido decreto disciplina a organização interna da administração pública, tratando, em síntese, da distribuição de atribuições entre os órgãos públicos, com a necessária alocação de servidores, ou seja, versa o ato questionado típica matéria administrativa.

Apesar de, do ponto de vista formal, ser possível a edição de decreto legislativo para sustar atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar (art. 14, XIII, combinado com o art. 39, ambos da Lei Orgânica do Município; e art. 236 do Regimento Interno), não se configura no caso em apreço a exorbitância do poder regulamentar pelo atual Prefeito.

Com efeito, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, ressalvando-se a possibilidade de dispor mediante decreto sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, bem como extinção de funções ou cargos públicos quando vagos, consoante o art. 84, inciso VI, da Carta Magna.

Referida norma deve ser observada obrigatoriamente por parte dos Estados e Municípios em respeito ao princípio da simetria, "que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos" (voto proferido pelo Ministro Cezar Peluso no julgamento da ADI n. 4.298, em 7 de outubro de 2009).

A respeito da regra contida no art. 84, VI, da Carta Magna, assevera respeitada doutrina que a ressalva contida no texto constitucional não permite a extinção de Secretarias ou seu esvaziamento mediante transferência de seus órgãos para outra Secretaria ou Subprefeitura, o que equivaleria à sua extinção:

"Logo, o que o art. 84, VI, faculta é que o Executivo proceda, no interior dos esquemas já legalmente traçados de maneira genérica, quer no que atina a competências, quer no que atina à organização básica na lei formulada, a ulteriores subdivisões, isto é, partições na intimidade dos mesmos órgãos, de tal sorte que as atribuições, já estatuídas em lei para aquele órgão, sejam internamente distribuídas, pois não pode criar órgãos novos nem extinguir os preexistentes. Competências outras não podem ser instituídas ex novo, pois, se o fossem, os

poderes nelas previstos, quando exercidos, gerariam para os assujeitados obrigações de fazer ou deixar de fazer em virtude de regulamento e não de lei. Quanto às disposições sobre o funcionamento da Administração Federal, não passam de simples manifestação de poder hierárquico, o qual, é bem de ver, só pode ser exercido em consonância com a legalidade. A novidade está em que pode extinguir cargos ou funções, desde que vagos."

(BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 2008, Malheiros Editores, p.103, nota de rodapé 9)

Deve ser ressaltado, porém, que, no presente caso, o Senhor Prefeito dispôs nos arts. 37 e seguintes do Decreto nº 57.576/17 que ficam inativados os órgãos ali discriminados (Secretarias Municipais de Licenciamento, de Promoção da Igualdade Racial, e de Políticas para as Mulheres, bem como a Secretaria Executiva de Comunicação), com a transferência de atribuições, bens patrimoniais, serviços, contratos, acervos, pessoal, recursos orçamentários e financeiros e cargos de provimento em comissão.

Referida operação não implica extinção desses órgãos, uma vez que subsistem na estrutura da Administração Pública as Coordenações de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres, vinculadas à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (art. 33), bem como a figura do Secretário Especial de Comunicação, na estrutura da Secretaria do Governo Municipal (art. 5º).

Logo, as atividades que vinham sendo desempenhadas pelas antigas Secretarias inativadas pelo Decreto continuam a ser desenvolvidas na estrutura da Administração Pública, ainda que vinculadas a Secretarias diversas, o que se encontra dentro do escopo da norma constitucional supramencionada e do espírito da nossa Lei Orgânica, que confere ao Prefeito a competência para exercer a direção da administração municipal, bem como para dispor sobre a sua estrutura, organização e funcionamento (art. 69, inciso II; e art. 70, inciso XIV).

A leitura que deve ser apreendida da Constituição Federal e de nossa Lei Orgânica é no sentido de que o Prefeito, enquanto gestor da Administração Pública, tem discricionariedade para proceder ao remodelamento da sua estrutura, priorizando atividades que, associadas às políticas públicas por ele defendidas enquanto representante popular, merecem maior atenção do ponto de vista institucional e organizacional, sempre tendo como parâmetro a ausência de qualquer aumento ou incremento nas despesas já previstas para o custeio da máquina estatal.

É o que se verifica tanto no caso supra analisado das Secretarias inativadas como nas demais modificações na estrutura da Administração Pública levadas a efeito pelo Decreto (tais como alteração de denominação e fixação de atribuição de Secretarias, alteração de lotação e de denominação de cargos), as quais não implicam aumento de despesas nem criação e extinção de órgãos públicos, sendo plenamente admissível sua disciplina por ato do Poder Executivo. A esse respeito, confira-se entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema:

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação."

(ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005, grifos nossos)

No caso específico da alteração de lotação de cargos públicos, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região já entendeu tratar-se de matéria afeta à discricionariedade administrativa, insuscetível de reserva legal:

"Mandado de segurança contra ato do Diretor de Foro. Alteração de lotação do servidor. Discricionariedade administrativa. Ausência de ilegalidade. Liquidez e certeza do direito não evidenciada. Denegação da segurança."

(In Fórum Administrativo - Dir. Público - FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 102, p. 86-92, ago. 2009)

Logo, estando o Decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017 amparado pela discricionariedade amparada pelo art. 84, VI, "a", da Constituição Federal, bem como pelos arts. 69, inciso II, e 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, não subsiste a

intenção dos nobres proponentes na sustação de referido ato, razão pela qual este projeto de decreto legislativo deve ser rejeitado por esta Comissão.

Ante o exposto, somos pela ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 20/09/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB - relator

Claudinho de Souza - PSDB

Janaína Lima - NOVO

José Pollice Neto - PSD

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Sandra Tadeu - DEM

Soninha Francine - PPS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 22/09/2017, p. 77

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