



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1538/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0480/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Toninho Vespoli, que altera o § 2º do artigo 1º da Lei Municipal 15.910, de 27 de novembro de 2013, que dispõe sobre a criação e organização de Conselhos Gestores dos Parques Municipais.

Segundo a justificativa, busca-se corrigir a falha de redação dada pela Lei Municipal 16.889/18 ao art. 1º, § 2º, da Lei Municipal 15.910/13, que teria esvaziado as atribuições dos citados órgãos de controle social.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

O art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município preceitua que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, seu § 2º, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

Art. 37. [...]

§ 2º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos 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, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias.

Na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que 'Autoriza o Poder Executivo a criar o 'Programa Salvando Vidas', que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua, requalificando os mesmo ao mercado de trabalho. Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas Vício de iniciativa A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Violação aos arts. 5º, 24, 47, II, XIV

e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 Inconstitucionalidade reconhecida Ação procedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2121808-79.2016.8.26.0000, rel. Des. Carlos Bueno, j. 07.12.2016) (grifos nossos)

Cabe ainda fazer outro registro. Ao interpretar referido dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal fixou, em sede de repercussão geral, o entendimento de que não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911RG/RJ, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016). Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem também assim decidindo.

Ocorre que é necessário distinguir algumas nuances. A Corte Bandeirante reconhece, por exemplo, que mera campanha educativa não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Executivo, ainda que ausente especificação da fonte de custeio (ADI 0049541-51.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 31.07.2013; ADI 0082191-54.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 21.08.2013; ADI 2056678-45.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24.08.2016; ADI 2161268-73.2016.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. 01.02.2017). Contudo, havendo obrigação para a Administração, lei proposta por parlamentar é reputada inconstitucional por invasão de matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Executivo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.680/17 (Autoriza o Poder Executivo a fornecer a todos os servidores públicos municipais de São José do Rio Preto a vacina contra a influenza (contra o vírus que causa a doença popularmente chamada de gripe) e dá outras providências). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Inconstitucionalidade da norma também por criar programa de vacinação aos servidores municipais e gerar despesas sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144 e 176, inciso I da Constituição do Estado. Ação procedente.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2051145-71.2017.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, 05.07.2017) (grifos nossos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.290/16 (Autoriza a disponibilização da vacinação contra a gripe a todos os servidores públicos do Município de Guarujá). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144, 176, inciso I e 219, parágrafo único, 2 da Constituição do Estado. Ação procedente.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2115209-90.2017.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. 08.11.2017) (grifos nossos)

A presente propositura cria obrigações e se imiscui em matéria de competência exclusiva do Prefeito na medida em que lhe confere novas funções a Conselhos Gestores dos Parques Municipais, os quais integram a Administração Pública do Poder Executivo Municipal. Ainda que mantenha incólume o rol de atribuições previsto no art. 10 da Lei 15.910/13, acrescer que citados conselhos terão funções deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras tem a aptidão de orientar a atuação do agente público e influir na forma de aplicação da lei. Dessa forma, a pretendida alteração se apresenta relevante nos casos concretos, tendo íntima relação com o desempenho da função administrativa.

Não se trata, portanto, da criação de diretrizes ou normas programáticas, mas de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 47, II, XIV, XIX, a, c/c 144 da Constituição do Estado e do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município.

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 11/09/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS) - Relator

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/09/2019, p. 89

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