

De acordo com o disposto no artigo 46, inciso X, e artigo 82, da Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991 (Regimento Interno), comunicamos que está aberto o prazo de recurso por 5 (cinco) sessões ordinárias, a partir desta data, para o projeto relacionado:

PARECER Nº 902/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0025/05.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de iniciativa do nobre Vereador Antonio Donato, que visa "revogar" o Decreto nº 45.800, de 29 de março de 2.005, bem como a Portaria nº 13/SES/2005, da Secretaria Municipal de Serviços e da Portaria Intersecretarial nº 06, de 22 de fevereiro de 2005.

Conforme depreende-se da justificativa que acompanha a propositura, seu subscritor alega que o Decreto nº 45.800/05 ao conferir à Secretaria Municipal de Serviços a competência para realizar a licitação e a contratação dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2.002, teria extravasado os limites de sua competência regulamentar, uma vez que, nos termos do preceituado pelo art. 25 da referida Lei nº 13.478/02 (Estatuto da Limpeza Urbana), a competência para licitar e contratar os mencionados serviços de limpeza urbana seria das Subprefeituras.

Conforme preceitua Hely Lopes Meirelles, a matéria é balizada pelo seguinte pressuposto, ou seja, "o regulamento, na hierarquia das normas é inferior à lei, não a pode contrariar, restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados"¹

Assim, caso não obedeça estes parâmetros, pode o Legislativo, visando a preservação da ordem jurídica e a garantia de suas atribuições, sustar o decreto do Executivo que exorbite os limites de sua competência, uma vez que "o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja o seu objeto. Significa dizer que se trata de um poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar estes limites importa em abuso de poder, usurpação de competência, tornando-se írrito o regulamento dele proveniente." (Curso de Direito Constitucional Positivo, 5ª edição, p. 367).

A instrumentalização do ato de sustação se dá por intermédio de decreto legislativo, uma vez que nos termos do art. 236 do Regimento Interno, esta é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna do Legislativo.

Assim, o instrumento normativo utilizado para veicular a determinação de sustação do ato do Executivo tido como violador da competência legislativa desta Casa, é adequado ao fins a que se propugna, estando em consonância com as normas regimentais e com a própria definição jurídica do instrumento legal.

Uma vez estabelecida a adequação do ato normativo veiculador da ordem de sustação, cabe definir, in concreto, se no ato do Executivo Municipal, consubstanciado no Decreto nº 45.800/05, houve exorbitância do poder regulamentar, com a conseqüente usurpação das atribuições constitucionais deste Legislativo.

O art. 25 da Lei nº 13.478/02 (Estatuto da Limpeza Urbana), determina que a contratação dos serviços de limpeza urbana indivisíveis essenciais será efetuada pelas Subprefeituras e que a Autoridade de Limpeza Urbana – AMLURB, deverá prestar o apoio técnico necessário para que as Subprefeituras realizem as respectivas licitações. Neste sentido, dispõe o mencionado preceptivo legal que:

"Art. 25 - A contratação dos serviços indivisíveis essenciais será efetuada pelas Subprefeituras, no âmbito de suas competências, conforme o disposto na presente lei e na legislação vigente.

§ 1º - As empresas contratadas para a prestação dos serviços previstos neste artigo deverão obrigatoriamente ser credenciadas junto à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana- AMLURB, na forma prevista no Capítulo III desse Título.

§ 2º - O Poder Executivo regulamentará a contratação dos serviços essenciais

indivisíveis pelas Subprefeituras ou pelas unidades administrativas que vierem a sucedê-las, em conformidade com os parâmetros e diretrizes fixados nesta lei.

§ 3º - No mesmo ato, o Poder Executivo poderá igualmente facultar às Subprefeituras a contratação dos serviços indivisíveis complementares, conforme a definição desta lei.

§ 4º - A Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB prestará o apoio técnico necessário às Subprefeituras para a realização das licitações visando à contratação dos serviços mencionados neste artigo, promovendo a coordenação daquelas Unidades e a uniformização dos procedimentos e padrões adotados na licitação e nos contratos.

§ 5º - A fiscalização dos serviços indivisíveis essenciais e complementares será exercida, de maneira articulada, pela Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB e pelas Subprefeituras, observado o seguinte:

I - competirá às Subprefeituras a fiscalização dos contratos por elas celebrados, bem como a participação ativa na fiscalização da observância das posturas municipais dispostas nesta lei e na regulamentação;

II - competirá à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana - AMLURB a fiscalização da observância, pelas contratadas, dos princípios fundamentais do Sistema de Limpeza Urbana e das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis."

§ 6º - Decreto do Poder Executivo regulamentará as atividades a serem desempenhadas pelas diferentes instâncias municipais, de maneira a garantir a fiscalização articulada e eficaz do Sistema de Limpeza Urbana.

De acordo com a dicção legal expressa no art. 25, acima transcrito, é indubitável que ao Prefeito não assistia a prerrogativa de delegar a competência para licitar e contratar os serviços de limpeza urbana indivisíveis essenciais à Secretaria Municipal de Serviço, uma vez que tal atribuição, por disposição expressa de normal legal, já se encontrava, de modo vinculante, no âmbito das atribuições das Subprefeituras.

Desta forma o decreto que o Executivo poderia expedir para regulamentar a matéria deveria se limitar a competência que lhe foi outorgada pelo § 6º do art. 25, nos termos do qual cabe ao Poder Executivo regulamentar as atividades de fiscalização articulada do Sistema de Limpeza urbana, com o objetivo de evitar que os diversos órgãos administrativos se guiem por critérios díspares.

Desta forma, tendo em consideração que o Decreto nº 45.800/05, extravasa os limites de sua competência, inovando a ordem jurídica em violação à disposição legal expressa no art. 25 da Lei nº 13.478/02, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE da presente propositura para que fiquem sustados os efeitos do referido decreto.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Entretanto, cabe salientar que, ao contrário do que dispõe o art. 1º da propositura, não se trata de revogação do Decreto nº 45.800/05, uma vez que não compete ao Legislativo retirar do ordenamento jurídico ato normativo expedido pelo Executivo, mas apenas sustar os seus efeitos, inibindo a sua eficácia naquilo que exorbita os limites de sua competência. Ademais, não cabe a este Legislativo, declarar sem efeitos os atos concretos de execução do referido Decreto nº 45.800/05, consubstanciados na Portaria Intersecretarial nº 6, de 22 de fevereiro de 2005 e na Portaria 13/SES/2005, primeiro porque a perda de eficácia dos mesmos seria consectário lógico da sustação do decreto em que se fundamentam. Neste sentido preleciona Caio Mário da Silva Pereira:

"O que o legislador não incluiu nos princípios que assentou sobre a revogação das leis, mas é uma imposição da lógica mais elementar, é que a ab-rogação não afeta apenas o dispositivo diretamente compreendido na norma revogadora, porém abrange todas as disposições dependentes ou acessórias, resultantes da lei revogada (...) O princípio da hierarquia (...) não tolera que uma lei ordinária sobreviva a uma disposição constitucional, que a contrarie, ou uma norma regulamentar subsista em ofensa a disposição legislativa."

Em segundo, porque não cabe ao Poder Legislativo, sem violação do princípio da separação e harmonia entre os Poderes, imiscuir-se na prática de atos de efeito concreto praticados pelo Executivo.

Assim, a fim de adequar a propositura às considerações acima expendidas e às

regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/98, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, apresenta-se o substitutivo abaixo aduzido:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 25/05

Susta os efeitos do Decreto nº 45.800, de 29 de março de 2005, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art 1º Ficam suspensos os efeitos do Decreto nº 45.800, de 29 de março de 2005 e publicado no Diário Oficial em 30 de março de 2005.

Art. 2º As despesas decorrentes com a execução deste Decreto Legislativo correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 17/08/05

Celso Jatene – Presidente

Russomanno – Relator

Aurélio Miguel

Jooji Hato

Soninha

Ushitaro Kamia

VOTO CONTRÁRIO DO VEREADOR GILSON BARRETO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 25/05.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de iniciativa do nobre Vereador Antonio Donato, que visa “revogar” o Decreto nº 45.800, de 29 de março de 2005, bem como da Portaria nº 13/SES/2005, da Secretaria Municipal de Serviços e da Portaria Intersecretarial nº 06, de 22 de fevereiro de 2005.

Conforme depreende-se da justificativa que acompanha a proposição, seu subscritor alega que o Decreto nº 45.800/05 ao conferir à Secretaria Municipal de Serviços a competência para realizar a licitação e a contratação dos serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002, teria extravasado os limites de sua competência regulamentar, uma vez que, nos termos do preceituado pelo art. 25 da referida Lei nº 13.478/02 (Estatuto da Limpeza Urbana), a competência para licitar e contratar os mencionados serviços de limpeza urbana seria das Subprefeituras.

Conforme preceitua Hely Lopes Meirelles, a matéria é balizada pelo seguinte pressuposto, ou seja, “o regulamento, na hierarquia das normas é inferior à lei, não a pode contrariar, restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados”¹

Assim, caso não obedeça estes parâmetros, pode o Legislativo, visando a preservação da ordem jurídica e a garantia de suas atribuições, sustar o decreto do Executivo que exorbite os limites de sua competência, uma vez que “o poder regulamentar consiste num poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, qualquer que seja o seu objeto. Significa dizer que se trata de um poder limitado. Não é poder legislativo; não pode, pois, criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar estes limites importa em abuso de poder, usurpação de competência, tornando-se irritado o regulamento dele proveniente.” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 5ª edição, p.367).

A instrumentalização do ato de sustação se dá por intermédio de decreto legislativo, uma vez que nos termos do art. 236 do Regimento Interno, esta é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna do Legislativo.

Assim, o instrumento normativo utilizado para veicular a determinação de sustação do ato do Executivo tido como violador da competência legislativa desta Casa, é adequado aos fins a que se propugna, estando em consonância com as normas regimentais e com a própria definição jurídica do instrumento legal.

Uma vez estabelecida a adequação do ato normativo veiculador da ordem de sustação, cabe definir, in concreto, se o ato do Executivo Municipal, consubstanciado no Decreto nº 45.800/05, exorbita do poder regulamentar, com a conseqüente usurpação das atribuições constitucionais deste Legislativo.

O art. 25 da Lei nº 13.478/02 (Estatuto da Limpeza Urbana), determina que apenas que a contratação dos serviços de limpeza urbana indivisíveis essenciais será efetuada pelas Subprefeituras e que a Autoridade de Limpeza Urbana – AMLURB, deverá prestar o apoio técnico necessário para que as Subprefeituras realizem as respectivas licitações. Neste sentido, dispõe o mencionado preceptivo legal que: “Art. 25 – A contratação dos serviços indivisíveis essenciais será efetuada pelas Subprefeituras, no âmbito de suas competências, conforme o disposto na presente lei e na legislação vigente.

§ 1º - As empresas contratadas para a prestação dos serviços previstos neste artigo deverão obrigatoriamente ser credenciadas junto à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB, na forma prevista no Capítulo III deste Título.

§ 2º - O Poder Executivo regulamentará a contratação dos serviços essenciais indivisíveis pelas Subprefeituras ou pelas unidades administrativas que vierem a sucedê-las, em conformidade com os parâmetros e diretrizes afixados nesta lei.

§ 3º - No mesmo ato, o Poder Executivo poderá igualmente facultar às Subprefeituras a contratação dos serviços indivisíveis complementares, conforme a definição desta lei.

§ 4º - A Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB prestará o apoio técnico necessário às Subprefeituras para a realização das licitações visando à contratação dos serviços mencionados neste artigo, promovendo a coordenação daquelas Unidades e a uniformização dos procedimentos e padrões adotados na licitação e nos contratos.

§ 5º - A fiscalização dos serviços indivisíveis essenciais e complementares será exercida, de maneira articulada, pela Autoridade Municipal de Limpeza Pública – AMLURB e pelas Subprefeituras, observado o seguinte:

I – competirá às Subprefeituras a fiscalização dos contratos por elas celebrados, bem como a participação ativa na fiscalização da observância das posturas municipais dispostas nesta lei e na regulamentação;

II – competirá à Autoridade Municipal de Limpeza Urbana – AMLURB a fiscalização da observância, pelas contratadas, dos princípios fundamentais do Sistema de Limpeza Urbana e das demais disposições legais e regulamentares aplicáveis.”

§ 6º - Decreto do Poder Executivo regulamentará as atividades a serem desempenhadas pelas diferentes instâncias municipais, de maneira a garantir a fiscalização articulada e eficaz do Sistema de Limpeza Urbana.

Assim, de acordo com o disposto no art. 25, acima transcrito, pode-se depreender que ao Prefeito assistia a prerrogativa de delegar a competência para licitar e contratar os serviços de limpeza urbana indivisíveis essenciais à Secretaria Municipal e Serviço, a fim de unificar o procedimento e evitar que os diversos órgãos administrativos se guiem por critérios dispares.

Importa que se faça, ainda, o exame da propositura, sob o enfoque da regra constitucional inserta no art. 84, inciso VI, letra “a”, da Constituição Federal.

Determina o referido preceptivo legal que:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.”

Trata-se, pois, de matéria concernente à competência par a disciplinação normativa referente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, e as regras estabelecidas na Constituição Federal sobre iniciativa e competência privativa, por delinear a estrutura do modelo de Estado adotado pela Lei Maior, “são de observância compulsória pelos Estados e Municípios (RTJ 150/341, 150/482, 151/425, 157/460, 163/957), que não poderão se afastar do modelo estabelecido pelo legislador constituinte.”²

No caso, não se trata de exorbitância das unções regulamentares, uma vez que o referido dispositivo constitucional confere ao Executivo a prerrogativa de dispor, por meio de decreto autônomo, sobre o funcionamento da Administração Municipal e, foi no uso de tal prerrogativa que se transferiu a competência para licitar e contratar os serviços de limpeza urbana indivisíveis previstos nos artigos 23 e 24 da Lei nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002.

Cabe salientar que a Lei Orgânica do Município de São Paulo, pelo que se

depreende do teor do seu art. 13, inciso XVI, exige que a matéria referente à organização e funcionamento da administração municipal seja veiculada por meio de lei em sentido formal e material, ou seja, aquela regra de conduta geral e abstrata, aprovada pelo legislador e sancionada pelo Executivo.

Contudo, a luz do dispositivo constitucional acima invocado, deve-se emprestar ao art. 13, inciso XVI, da Lei Orgânica do Município, interpretação conforme, a fim de conferir ao referido preceptivo legal a exegese de que cabe ao Prefeito dispor sobre organização e funcionamento da administração municipal, mediante decreto, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Desta forma, tendo em consideração que o Decreto nº 45.800/05, não extravasa os limites de sua competência, estando amparado pelo dispositivo constante do art. 84, VI, "a", da Constituição Federal, somos pela ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE da presente propositura, uma vez que, na espécie, não cabe a sustação dos efeitos do referido decreto.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 17/08/05

Gilson Barreto

Carlos Alberto Bezerra Jr.