

PARECER Nº 1005/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 38/11.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria do Nobre Vereador José Américo, que visa sustar os efeitos do Decreto nº 51.300, de 22 de fevereiro de 2010, que regulamenta a celebração de convênios e instrumentos congêneres e as respectivas prestações de contas no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura da cidade de São Paulo.

De acordo com a justificativa, o decreto, a pretexto de melhor operacionalizar a aplicação das Leis nºs 13.279/02 e 14.701/05, responsáveis pelos Programas Municipais de Fomento ao Teatro e a Dança respectivamente, trouxe disposições que, em bem verdade, dificultam a aplicação de referidas leis.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosperar, conforme será demonstrado.

As Leis nºs 13.279/02 e 14.701/05 enunciam uma sistemática que envolve a seleção de projetos a ser realizada por uma Comissão Julgadora formada no âmbito da Secretaria Municipal da Cultura para, em momento posterior, ser firmado diretamente entre referida Secretaria e o responsável pelo projeto selecionado um contrato que fixaria os direitos e deveres de ambas as partes.

Contudo, o Decreto nº 51.300/10, diferentemente, enuncia por meio de seu art. 1º, parágrafo único, que poderão ser celebrados com cooperativas de trabalho convênios destinados à consecução de projetos culturais selecionados em conformidade com as Leis nºs 13.279/02 e 14.701/05.

Verifica-se, portanto, que a celebração de forma direta de um contrato entre Secretaria e a pessoa que tiver seu projeto cultural selecionado prevista nas Leis de Fomento à Dança e ao Teatro, foi alterada pelo Decreto nº 51.300/10, uma vez que não ocorre mais a celebração de um contrato e sim de um convênio.

Diante desse panorama, percebe-se que o Decreto nº 51.300/10, que veio para regulamentar a operacionalização das Leis nºs 13.279/02 e 14.701/05, foi além, na medida em que inovou na ordem jurídica, vez que alterou a sistemática fixada por tais leis.

Nesse momento, importante se faz ressaltar que o fundamento legal para o ato de sustação de um decreto emanado do Poder Executivo encontra-se no artigo 14, inciso XIII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que dispõe competir privativamente à Câmara zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Deve-se, portanto, verificar se o ato normativo editado pelo Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, justificando o ato de sustação pelo Legislativo, através da edição do competente Decreto Legislativo com esse fim.

Vale lembrar inicialmente que

"os decretos ou regulamentos de execução costumam ser definidos como regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei a que se referem. A Constituição de 1988 expressamente prevê a edição de regulamentos de execução em seu art. 84, IV. Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis." (...) "Os decretos de execução, uma vez que necessitam sempre de uma lei prévia a ser regulamentada, são atos normativos ditos secundários (o ato primário é da lei, pois deflui diretamente da Constituição); situam-se hierarquicamente abaixo da lei, a qual não podem contrariar, sob pena de serem declarados ilegais. A própria Constituição, em seu art. 49, inciso V, atribui competência ao Congresso Nacional para 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar' " (In, Direito Constitucional

Descomplicado, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Ed. Método, 4ª edição, p. 587) (grifo nosso).

Assim, podem ser sustados tanto os decretos que sob o pretexto de dar cumprimento a uma lei inovem a ordem jurídica, quanto aqueles que autonomamente editados regulam matéria reservada à lei.

Importa ressaltar, também, que a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição, em seu art. 84, VI, para que o Presidente da República disponha sobre organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

Portanto, hoje, a Constituição Federal expressamente prevê a edição de decretos como atos primários, diretamente hauridos de seu texto, independentemente de lei, desde que verificadas as hipóteses presentes nas alíneas "a" e "b" do inciso VI, do art. 84 da Constituição Federal.

Conforme ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, "os decretos previstos nessa Emenda (art. 84, VI, da Constituição) são atos de efeitos internos, dispondo sobre a organização e funcionamento da Administração e a extinção de cargos vagos, embora, indiretamente, tenham reflexos para os administrados em geral" (ob. cit. p. 590/591).

Também estes podem ser sustados pela Câmara, quando cuidem da matéria que o art. 84, inciso VI da Constituição Federal expressamente reservou à lei em sentido formal.

Fixada assim a competência da Câmara na matéria, voltamos à análise do caso concreto.

Ora, conforme já foi destacado, o Decreto nº 51.300/10, que veio para regulamentar a operacionalização das Leis nºs 13.279/02 e 14.701/05, inovou na ordem jurídica, vez que alterou a sistemática fixada por referidas leis.

A alteração de um dispositivo normativo presente em lei em sentido formal só pode ser efetivamente feita também por uma lei em sentido formal, razão pela qual se verifica no presente caso que o ato normativo editado pelo Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, justificando, assim, o ato de sustação pelo Legislativo, através da edição do competente Decreto Legislativo com esse fim.

Pelo exposto, somos

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Todavia, a fim de adequar o presente projeto de lei à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como visando preservar os demais dispositivos do Decreto, o qual não se refere exclusivamente aos programas em questão, mas a quaisquer programas, projetos, atividades, ações, eventos e produtos que se relacionem com a área cultural, sugerimos o seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0038/11.

Susta em todos os seus efeitos o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 51.300, de 22 de fevereiro de 2010, que regulamenta a celebração de convênios e instrumentos congêneres e as respectivas prestações de contas, no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica sustado o parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 51.300, de 22 de fevereiro de 2010, que regulamenta a celebração de convênios e instrumentos congêneres e as respectivas prestações de contas, no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura.

Art. 2º As despesas decorrentes da 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, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 14/09/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Abou Anni – PV - Relator

Adilson Amadeu – PTB

Adolfo Quintas – PSDB (Abstenção)

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano – PV (Abstenção)

Floriano Pesaro – PSDB (Abstenção)

José Américo - PT