



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 13 de novembro de 2019.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. n° 483/19-C

Ref.: Ofício SGP-12 nº 460/2019

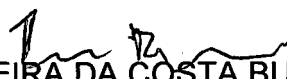
DOCREC

777/2019

Senhor Presidente

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento acerca do Projeto de Lei nº 289/2017, de autoria dos Vereadores Quito Formiga e Claudinho de Souza, que institui o Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor - CRFTS, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal de Gestão.

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.


IVAN TEIXEIRA DA COSTA BUDINSKI
Chefe de Gabinete da Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

EDUARDO TUMA

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO****Coordenação de Parcerias com o Terceiro Setor**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento SG/COPATS Nº 020165153

São Paulo, 20 de agosto de 2019

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 289/17, de autoria do Legislativo, que institui Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor - CRFTS.**SG****Sr. Chefe de Gabinete**

Em atenção ao pedido de subsídios apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento, encaminho o presente, com o posicionamento dessa Coordenação.

Este processo administrativo SEI nº 6010.2019/0002863-9 teve início a partir do Projeto de Lei 0289/2017, de autoria dos nobres Vereadores Quito Formiga e Claudinho de Souza que tem como objetivo institucionalizar no âmbito do município de São Paulo, o Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS.

A Comissão de Finanças e Orçamento encaminhou para o Senhor Prefeito o seguinte Pedido de Subsídios de nº 019868898, com os seguintes questionamentos:

- 1º) Qual o impacto orçamentário-financeiro de se efetivar as disposições do projeto?
- 2º) Há ações do Executivo, em planejamento ou execução, que vão ao encontro do proposto no projeto?
- 3º) Qual a opinião do Executivo sobre a propositura?

Considerações da COPATS:

O Pedido de Subsídios foi encaminhado para a Secretaria de Gestão, sendo remetido para a Coordenação de Parcerias com o Terceiro Setor – COPATS. Enquanto COPATS, somos responsáveis por auxiliar tanto as Secretarias da PMSP quanto as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na parcerização entre o setor público e o Terceiro Setor. Dentre as nossas principais atividades estão: (i) Diagnosticar a atual situação das parcerias entre PMSP e o terceiro setor, (ii) Uniformizar documentos-modelos auxiliares para os atores envolvidos (Secretarias e Terceiro Setor) no processo de parceria, (iii) Manter o sistema atual de gestão das parcerias (Cadastro Único das Entidades do Terceiro Setor – CENTS) e elaborar um sistema novo, mais

completo, (iv) Capacitar agentes públicos e sociedade civil por meio de cursos presenciais e online (EaD), sobre CENTS e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), (v) Qualificar Organizações Sociais (OSs) para que possa celebrar contrato de gestão com a PMSP.

Quanto aos pedidos de informações segue o nosso diagnóstico com as respectivas respostas:

1º) RESPOSTA: O presente PL 289/2017, trás uma série de inovações em políticas públicas como a criação dos Centros de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS (art. 2º) e do Programa de Fomento ao Terceiro Setor Itinerante, que deverá ser realizado nas Prefeituras Regionais (art. 4º). A instituição dessas novas políticas públicas carece de maiores informações e substratos necessários para ter uma avaliação com precisão de qual será o impacto orçamentário-financeiro.

Com as atuais informações contidas no PL não é possível estimar qual será o orçamento necessário para a efetivação destas políticas públicas.

2º) RESPOSTA: A Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) celebra uma grande quantidade de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) a fim de que estas prestem diferentes serviços públicos no Município.

Até o ano de 2016, tais parcerias eram firmadas mediante “convênios” com organizações do terceiro setor, que não eram regidos por uma lei própria. A promulgação da Lei Federal nº 13.019/2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), trouxe diversas melhorias na gestão das parcerias com o terceiro setor.

A COPATS no cumprimento de nossas atribuições legais de atuar na organização e modernização administrativa para o aperfeiçoamento dos processos de parceria; implantar o sistema municipal de gestão das parcerias; bem como de atuar na identificação, estruturação e disseminação de boas práticas de disponibilização de informações de domínio público,[1] temos um projeto de implantação de um sistema de informática na Prefeitura de São Paulo, para fazer a gestão de nossas parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) a fim de expandir o atendimento à gestão estratégica das parcerias de toda a PMSP com o terceiro setor.

Tendo em vista a relevância do tema na agenda política dos últimos anos, a atual descentralização dos processos gerenciais (cada ente gerencia suas parcerias de acordo com procedimentos diferentes), o volume significativo de recursos públicos transferidos a entidades do terceiro setor, bem como as inovações trazidas pelo MROSC, sobretudo com relação à transparência.

O sistema que pretendemos implantar será aderente à legislação pertinente,[2] sendo capaz de fornecer: (i) informações gerenciais de monitoramento, bem como a sistematização de indicadores financeiros, de execução e de monitoramento e avaliação da parceria; (ii) controle da execução das parcerias de forma integrada e sistematizada; (iii) análise da prestação de contas de forma integrada, a partir das informações prestadas pelas OSCs de forma sistematizada e (iv) geração de relatórios gerenciais, permitindo uma visão ampla das parcerias da PMSP como um todo.

No entanto não existe nenhum projeto que tenha como objetivo promover o atendimento centralizado ou itinerante, multidisciplinar das entidades.

3º) RESPOSTA: Todas as iniciativas que visem fortalecer e democratizar a participação de Organizações da Sociedade Civil são de suma importância para implementar os fundamentos da República:

“ I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” [3].

Neste sentido acreditamos que esta iniciativa é muito bem vinda uma vez que se propõe a promover o atendimento, multidisciplinar, social e jurídico para as entidades do Terceiro Setor.

[1] Arts. 44-46 do Decreto Municipal nº 57.775 de 6 de julho de 2017.

[2] Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC), Decreto Municipal nº 57.575/2016, Lei Federal nº 9.637/1998, Lei Municipal nº 14.132/2006 e Decreto municipal nº 52.858/2011.

[3] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 agosto. 2019.



Documento assinado eletronicamente por **Elaine Cristina Capelini de Oliveira, Diretora de Departamento Técnico**, em 20/08/2019, às 15:59, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **020165153** e o código CRC **3D0FE835**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0002863-9

SEI nº 020165153

Criado por D859013, versão 2 por D859013 em 20/08/2019 15:58:25.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO****Gabinete do Secretário**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Encaminhamento SG/GAB Nº 020185504

São Paulo, 21 de agosto de 2019

PREF/CASA CIVIL**Prezado Chefe de Gabinete,**

Tendo em vista o doc SEI nº 019965952, encaminho o presente com a manifestação da Coordenação de Parcerias com o Terceiro Setor - COPATS/SG doc SEI nº 020165153, para conhecimento e demais providências.

Atenciosamente,

WALDIR AGNELLO**Chefe de Gabinete****Secretaria Municipal de Gestão – SG**

Documento assinado eletronicamente por **Waldir Agnello, Chefe de Gabinete**, em 22/08/2019, às 18:07, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **020185504** e o código CRC **250BAE38**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0002863-9

SEI nº 020185504

Criado por d847756, versão 2 por d847756 em 21/08/2019 10:40:25.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO****SMG/COJUR/Assessoria Técnica de Assuntos Jurídicos - Gestão**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Parecer SG/COJUR/ATAJ-G Nº 021466948

São Paulo, 26 de setembro de 2019.

INTERESSADO: CASA CIVIL/ATL III

ASSUNTO: PEDIDO DE SUBSÍDIOS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 289/17. INSTITUIÇÃO DE CENTRO DE REFERÊNCIA DE FOMENTO AO TERCEIRO SETOR – CRFTS. SOLICITAÇÃO COMPLEMENTAR DE ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DO INTEIRO TEOR DA NORMA PROPOSTA.

EMENTA: PROJETO DE LEI, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI CENTRO DE REFERÊNCIA DE FOMENTO AO TERCEIRO SETOR – CRFTS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PREFEITO. ARTIGO 37, §2º, IV, DA LOMSP. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. ARTIGO 6º, *CAPUT*, DA LOMSP. JURISPRUDÊNCIA. OPINIÃO DESFAVORÁVEL AO PROJETO PROPOSTO.

SG/GAB**Senhora Secretária,**

A Assessoria Técnico-Legislativa III solicita manifestação, por parte desta Secretaria Municipal de Gestão, acerca do Projeto de Lei nº 289/17, que objetiva instituir Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS, e dá outras providências.

A propositura normativa, de autoria do nobre Vereador Quito Formiga, dispõe literalmente o seguinte (019868798):

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0289/2017

Autoriza a instituição, no âmbito do Município de São Paulo, do Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor - CRFTS, e dá outras providências. A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica autorizada a instituição do Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor - CRFTS, para a Cidade de São Paulo, com a finalidade de promover o fomento democrático.

Art. 2º Os Centros de Referência de Fomento ao Terceiro Setor - CRFTS terão as seguintes atribuições:

I - promover o atendimento, multidisciplinar, social e jurídico;

II - fomentar os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

III - desenvolver a educação e pesquisas na cidadania, inclusive empresarial;

III - incentivar o uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e monitoramento;

IV - realizar levantamentos estatísticos e manter banco de dados atualizados do Terceiro Setor na Cidade de São Paulo;

V - promover o Programa de Fomento ao Terceiro Setor itinerante;

Art. 3º O acolhimento e uso do Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor é livre a população.

Art. 4º O Programa de Fomento ao Terceiro Setor itinerante o será realizado nas Prefeituras Regionais.

Art. 5º A Prefeitura de São Paulo poderá celebrar convênios, acordos, ajustes ou termos de parceria com a União, Estados ou com entidades não-governamentais, inclusive receber doações de pessoas físicas ou jurídicas, visando o cumprimento dos objetivos previstos nesta Lei.

Art. 6º O Poder Público fará esforços para ampla divulgação, disponibilização e esclarecimento de informações à população.

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º Esta lei entra em vigor data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

De acordo com a justificativa encartada aos autos (019868585), o PL em testilha visa a institucionalizar o Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS, *“setor de extrema importância e responsável pela economia, promoção da iniciativa privada e desenvolvimento da maior cidade do país.”*

Instada a se manifestar, a Egrégia Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa não vislumbrou óbices jurídicos ao prosseguimento do Projeto de Lei, opinando pela sua legalidade (019868798). No intuito de adaptar o texto às regras de técnica legislativa, sugeriu que a norma proposta tramitasse na forma do substitutivo encartado ao feito.

Por sua vez, a Douta Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo solicitou as seguintes informações do Senhor Prefeito sobre o PL em voga:

1. Qual o impacto orçamentário-financeiro de se efetivar as disposições do projeto?
2. Há ações do Executivo, em planejamento ou execução, que vão ao encontro do proposto no projeto?
3. Qual a opinião do Executivo sobre a propositura?

Remetido o feito a esta Pasta, Coordenação de Parcerias com o Terceiro Setor prestou os esclarecimentos pertinentes (020165153), os quais foram referendados e encaminhados pelo Senhor Chefe de Gabinete (020185504) à Casa Civil.

Em que pese a providência adotada, a PREF/CASA CIVIL/ ATL III solicitou, em encaminhamento à Chefia de Gabinete desta Pasta, análise do conteúdo por esta Assessoria Jurídica, bem como *“manifestação expressa do titular da pasta quanto à viabilidade ou inviabilidade da iniciativa”*.

É, em síntese, o relato do necessário.

Preliminarmente, importa esclarecer que a presente análise é restrita aos aspectos jurídico-formais do Projeto de Lei nº 289/17. Dessarte, exorbita do feixe de atribuições desta COJUR tecer maiores considerações acerca da conveniência e oportunidade da proposta normativa que, dentre outras providências, objetiva instituir Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor.

Ademais, inobstante as ponderações da D. Assessoria da Casa Civil calcadas na necessidade de manifestação específica desta Assessoria Jurídica, não se afigura crível, neste opinativo, suplantando ou reanalisar quaisquer apontamentos de ordem técnica já formulados pela Coordenação de Parcerias com o Terceiro Setor, os quais foram objeto de exame e encaminhamento pela Chefia de Gabinete (020185504).

Fixadas as balizas iniciais, passa-se à análise jurídica da norma.

Sem embargo da evidente boa intenção do nobre Vereador Quito Formiga, parece-nos, com a devida vênia, que o Projeto de Lei nº 0289/17 padece de alguns óbices jurídicos, aptos a maculá-lo por inconstitucionalidade formal e material.

De fato, buscar impulsionar a atuação do Terceiro Setor é medida louvável e vai ao encontro dos objetivos relacionados ao desenvolvimento da municipalidade.

Não obstante, a regulamentação da matéria deve observar, além dos aspectos políticos, sociais e econômicos, as balizas jurídicas que a norteiam, notadamente as questões relacionadas à competência para deflagrar o processo legislativo e os limites entre as atribuições previstas para os poderes políticos existentes em nossa democracia, razão pela qual ousamos dissentir dos entendimentos favoráveis à tramitação/edição da propositura *sub examine*.

Nesse sentido, serão feitas algumas considerações jurídicas específicas, de forma a possibilitar a compreensão dos motivos pelos quais a norma padece de inconstitucionalidade à luz do ordenamento jurídico vigente.

1 – Da inconstitucionalidade formal sob a perspectiva da iniciativa. Competência do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo que disponha sobre organização administrativa.

Como se depreende da leitura da do PL em tela, propõe-se “autorizar” a instituição do “Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS”, para a Cidade de São Paulo, com a finalidade de promover o fomento democrático.

Por sua vez, o Programa de Fomento ao Terceiro Setor itinerante seria realizado nas Prefeituras Regionais.

De mais a mais – e dentre outras questões – pretende-se “autorizar” a Prefeitura de São Paulo a celebrar convênios e outros ajustes visando ao cumprimento do objeto da norma proposta.

Sem maiores digressões acerca da matéria, parece-nos que a proposta, em que pese louvável, acaba por invadir competência privativa do Prefeito, haja vista dispor sobre questões relacionadas à organização administrativa, cuja análise de viabilidade e a própria propositura compete ao Chefe do Executivo.

In casu, a instituição do Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS e a indicação de que determinadas atividades devem ser realizadas por Subprefeituras denotam providências de nítido caráter administrativo, com delimitação de competências de órgãos do Poder Executivo e medidas afetas à organização da Administração Pública, razão pela qual carece a Câmara Municipal, por meio de seus representantes, de competência para iniciar o processo legislativo.

Impende enfatizar, nessa seara, que compete privativamente ao Poder Executivo dispor – deflagrando o processo legislativo – acerca da implantação de determinados programas ou atividades administrativas em prol dos munícipes. Cuida-se, por óbvio, de ato de gestão, não havendo que se falar em discricionariedade do Poder Legislativo para propor normas acerca da matéria.

Destaca-se que a competência do Prefeito para a propositura de normas que disponham sobre organização administrativa encontra ressonância na Lei Orgânica do Município de São Paulo, senão veja-se:

Art. 37 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º Compete exclusivamente à Câmara Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre os Conselhos de Representantes, previstos na seção VIII deste capítulo.

§ 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; (Redação dada pela Emenda nº 28/2006)**
- V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

O supratranscrito dispositivo da Lei Maior Municipal, vale frisar, está em plena consonância com o disposto no artigo 61 da Constituição Federal de 1988[1], até porque não poderia ir de encontro a este diploma, pois as regras atinentes ao processo legislativo federal, notadamente as que dizem respeito às hipóteses de iniciativa privativa, são normas de observância obrigatória pelos demais entes federativos (estados, municípios e Distrito Federal).

Nesse sentido, remansoso entendimento do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, *caput* –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. [ADI 1.594, rel. min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008.] ADI 291, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, DJE de 10-9-2010

Do mesmo modo, reiterados são os entendimentos da jurisprudência pátria no sentido da inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, de projetos de lei oriundos do Poder Legislativo que disponham sobre matérias relacionadas à organização administrativa, invadindo a competência privativa do Chefe do Executivo para prática de atos de direção superior da administração e demais atos de gestão correlacionados. Vejamos os entendimentos, por exemplo, do STF e do TJSP acerca da matéria:

"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (STF, ADI 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei do Município de Americana nº 4.972/2010, a qual cria o Programa de Internet Banda Larga Gratuita no Município Inadmissibilidade Tema relativo a atos de gestão Ingerência do Legislativo em matéria de competência privativa do Executivo Vedações Arts. 37, X, e 169, § 1º, I e II, da CF/88 e arts. 5º, § 2º, 47, II, XIV, 25 e 144, todos da Constituição

Paulista Ação julgada procedente. Deve ser julgada procedente ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal que abriga matéria de competência privativa do Executivo, pelo vício de iniciativa e por afrontar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes." (TJSP. Adin nº 0180003-33.2012.8.26.0000, Rel. Des. Luis Ganzerla, j. 05.12.2012).

Este tribunal tem reiteradamente decidido que a atuação administrativa do Poder Executivo não pode ser coarctada por atos do Legislativo. Conforme decisões proferidas nas ADINs nºs 553.583-0, 43.987, 38.977, 41.090-1, 'Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. **Quando a Câmara Municipal, órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito**'. Há, portanto, vício na iniciativa na lei discutida. Como a douta Procuradoria Geral da Justiça já teve a oportunidade de afirmar em outra ocasião, 'Ao Poder Legislativo é vedada a condução da administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, ou ao que, modernamente, chama-se de 'Governo', que tem na lei um dos seus mais relevantes instrumentos. O poder de iniciativa neste campo – administração da Cidade – é do Executivo' (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 994.09.001859-1 - São Paulo - Órgão Especial do Tribunal de Justiça - Relator: Mauricio Vidigal – 10.02.10 - M.V. - Voto n. 13470)

Dando prosseguimento à análise, ainda que se possa cogitar ou argumentar no sentido de que a norma seria meramente autorizativa, persiste o vício, pois a suposta autorização não tem o condão de elidir ou descaracterizar a natureza administrativa da propositura, cuja competência para iniciativa é, por óbvio, da Chefia do Poder Executivo.

Pensar de forma contrária, além de macular a norma sob seu aspecto formal, afronta o princípio da separação dos poderes, como será visto adiante. A respeito do tema, transcreve-se pertinente entendimento do Egrégio TJSP:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.934, de 28 de dezembro de 2009', do Município de Americana. Norma que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Governo do Estado de São Paulo para aceitar créditos do Tesouro do Estado oriundos do Programa de Estimulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, para pagamento de créditos municipais tributários e não tributários, e dá outras providências". Projeto de lei de autoria de Vereador. **Ocorrência de vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração**, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. **É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que "autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Governo do Estado de São Paulo para aceitar créditos do Tesouro do Estado oriundos do Programa de Estimulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, para pagamento de créditos municipais tributários e não tributários", por tratar de matéria tipicamente administrativa, cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.**" (Adin nº 0179988-64.2012.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, j. 12.12.2012)

Em face de todo o exposto neste tópico, opina-se, salvo melhor juízo, pela inconstitucionalidade formal, esta sob a perspectiva orgânica, do Projeto de Lei nº 289/17.

2 – Da inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes. Artigo 6º da

LOMSP.

Com relação ao conteúdo do Projeto de Lei nº 289/17, parece-nos, inobstante a nobre intenção desenvolvimentista do parlamentar, que a norma padece de inconstitucionalidade material, por infringência ao princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea prevista na Constituição Federal.

Outrossim, no âmbito normativo municipal, há expressa previsão de independência e harmonia entre os poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, os artigos 2º da Constituição Federal de 1988 e 6º da LOMSP:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 6º Os poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos, vedada a delegação, de poderes entre si.

Parágrafo Único - O cidadão investido na função de um dos poderes não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Lei.

Referida harmonia e independência, bem de ver, é garantida pelo sistema de freios e contrapesos, o qual visa a evitar a sobreposição de um poder sobre outro, de acordo com as normas primárias vigentes. Desse modo, cada Poder se submete em parte a outro, possuindo, igualmente, maneiras para influenciá-lo.

Como se depreende da leitura do texto normativo proposto, há nítida ingerência do Poder Legislativo nas atribuições administrativas que são de inequívoca competência do Poder Executivo. E neste ponto, vale repisar, a fundamentação em muito se assemelha à aventada para a inconstitucionalidade formal da norma. Isso porque, além de dispor sobre matéria de iniciativa privativa da Administração Pública, propõe o nobre parlamentar a edição de comandos – mesmo “autorizativos” – a serem exercidos por órgãos do Poder Executivo no exercício de atividade de gestão administrativa.

Ora, consoante já apontado neste opinativo, a instituição de Centro de Referência de Fomento ao Terceiro Setor – CRFTS (art. 1º), as atribuições desses Centros (art. 2º), a delimitação de competências das Subprefeituras (art. 4º), e notadamente a autorização para celebração de convênios e instrumentos congêneres pela PMSP (art. 5º) são inequivocamente atividades de organização e gestão administrativa.

Desse modo, constitui vício material insanável a determinação, pelo Poder Legislativo, de comandos de ordem organizacional que interfiram na estrutura administrativa. Ademais, a aludida “autorização” mais nos parece uma determinação para realização desses atos de gestão.

Dito de outra forma, a citada norma, ao autorizar que o Poder Executivo adote providências em matérias que já são de sua competência privativa, delimitando atribuições, apontando órgãos responsáveis e dispondo sobre os instrumentos relacionados ao seu objeto, acaba por estabelecer comandos a serem exercidos por outro Poder, sendo, destarte, inconstitucional.

Cite-se, para corroborar o exposto, remansosa jurisprudência não só do TJSP, mas do TJRS, senão veja-se:

(...)É que, nos termos do art. 47, II, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicável ao caso por força do art. 144, do mesmo diploma), compete privativamente ao Prefeito a direção da administração da cidade, na realização de atos de planejamento, direção, organização e execução.

Vale dizer, a lei municipal retirou do Poder Executivo Municipal sua prerrogativa de atuar segundo os critérios de conveniência e oportunidade, violando frontalmente a independência e harmonia entre os poderes (art. 5º, da Constituição Bandeirante), o que não pode ser admitido." (TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062533-44.2013.8.26.0000, Relator Des. GRAVA BRAZIL, D.J. 28.08.2013)

(...) A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundaria em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 3.891/2013 QUE TORNA OBRIGATÓRIA A DIVULGAÇÃO NA PÁGINA OFICIAL DO MUNICÍPIO NA INTERNET A RELAÇÃO DE MEDICAMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DISPONÍVEIS NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE. VÍCIO FORMAL DE ORIGEM. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. Norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de origem, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo disciplinar questões relativas às atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública. Violado os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os poderes. Art. 60, II, alínea "d" da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055649792, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 07/10/2013)

ADIN LEI MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. **MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO.** INFRAÇÃO AOS ARTS. 10, 62, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISO VII, COMBINADO COM ARTIGO 8º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei Municipal que amplia as vantagens do vale alimentação, permitindo sua concessão e utilização por servidores afastados por motivo de acidente ou doença de trabalho e em licença maternidade determinando condutas administrativas próprias do Executivo e **criando despesas sem previsão orçamentária**, em afronta aos princípios da simetria e independência entre os poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032093395, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 19/04/2010)

Ato contínuo de análise, é oportuno apontar que a norma ainda impõe, de forma genérica, que as despesas serão suportadas por conta de dotações orçamentárias próprias, resultando, à evidência, em aumento de despesas que sequer puderam ser mensuradas neste momento, vide informações prestadas pela Coordenação de Parceria com o Terceiro Setor no Encaminhamento SG/COPATS Nº 020165153.

Dessarte, lei proposta poderá comprometer a atuação do Poder Executivo não só no que concerne à legitimidade privativa para deflagrar procedimentos legislativos relacionados à organização administrativa, mas também na própria execução do orçamento.

Diante disso, entende-se que o PL padece de inconstitucionalidade também sob a ótica material.

3 – Conclusão

Ante a todo o exposto neste Parecer, opina-se sentido da inconstitucionalidade formal, sob a perspectiva da iniciativa, do Projeto de Lei nº 289/17, por violar a competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo legislativo visando à dispor sobre a organização administrativa, nos termos do artigo 37, §2º, IV da Lei Orgânica do Município.

Entende-se, ademais, que a norma proposta padece de inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação de poderes, consoante previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 6º da Lei Orgânica do Município.

É, salvo melhor juízo, o entendimento desta COJUR.

À consideração superior.

[1] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.



Documento assinado eletronicamente por **João Gabriel Veiga Lima Ferreira Mendes, Procurador do Município**, em 22/10/2019, às 12:01, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano de Arruda Barbirato, Coordenador(a) Geral**, em 22/10/2019, às 12:26, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **021466948** e o código CRC **74AFCB78**.