



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0622-19

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0622/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre a implantação de bolsa no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e passe livre para crianças em situação de vulnerabilidade.

De acordo com a proposta, o benefício será disponibilizado exclusivamente para crianças que participem de atividades sociais ministradas por associações sem fins lucrativos de cunho educacional, cultural ou esportivo. Prevê-se ainda a concessão de passe livre no transporte público dessas crianças, em cota mensal suficiente para suprir os gastos do trajeto entre o seu domicílio e a associação.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor, o projeto não reúne condições de prosseguir em tramitação, por invadir seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, ao determinar ao Executivo o pagamento de bolsas em estabelecimentos privados de cunho educacional, cultural ou esportivo, cuida o projeto de ato concreto de administração, privativo do Sr. Prefeito, bem como de norma atinente à organização administrativa, que, segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc." (*Direito Administrativo Moderno*, 2ª ed., RT, pág. 31).

Com efeito, a Lei Orgânica do Município, pautada pela diretriz traçada na Constituição Federal, atribui ao Prefeito a competência para administrar o Município, tarefa que engloba a gestão dos serviços e bens públicos, conforme dispositivos abaixo reproduzidos:

"Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

...

II - exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;

...

Art. 70 - Compete ainda ao Prefeito:

...

VI - administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0622-19

pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;

...

XIV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

...

Art. 111 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços."

No que tange especificamente à iniciativa reservada para a matéria em pauta, a Lei Orgânica estabelece:

"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.

...

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

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

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

...

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

...

XVI - propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;"

A função precípua do Poder Legislativo é a elaboração de normas de conduta de caráter genérico e abstrato, não podendo impor ao Poder Executivo, responsável pela administração dos bens e rendas do Município, a execução de ato concreto, com previsão de novas atribuições ou responsabilidades aos órgãos do Executivo, sob pena de violar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Nas lições do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles restam claros os limites da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0622-19

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza a sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.”

“Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (Direito Municipal Brasileiro, 15ª. ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 605)

O projeto em comento estabelece sistema de terceirização e respectiva forma de pagamento a associações sem fins lucrativos de cunho educacional, cultural ou esportivo, além de passe livre no transporte público de crianças até essas instituições, em clara usurpação das funções do Poder Executivo, uma vez que dispõe de ato específico e concreto de administração, criando atribuições e responsabilidades para órgãos do Poder Executivo.

É prerrogativa do Chefe do Executivo a conversão da vontade abstrata da Lei em atos concretos e particulares, conforme ensina o mesmo mestre, acrescentando que:

“A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.” (ob. cit., p. 751)

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ilustrado pelos arestos abaixo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Incisos I e III do artigo 2º, inciso I do artigo 5º, e inciso I do artigo 6º da Lei Municipal de Presidente Prudente nº 6.330/2005 – Ofensa aos artigos 5º e 25, da Constituição Estadual. Procedência.

Palácio Anchieta Viaduto Jacareí, 100 São Paulo - SP CEP 01319-900 fone (11) 3396-4219 www.saopaulo.sp.leg.br/
PL0622-19. H

Página 3 de 6



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0622-19

Já ao conceder liminar na presente ação, seu então relator, Desembargador Denser de Sá, apreciou com largueza a alegada inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo aqui referido.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Presidente Prudente, pela qual postula medida liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.330/2005, editada pelo Poder Legislativo do referido Município.

Há razoabilidade no direito invocado, uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, aparentemente afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato normativo, **ao disciplinar o Programa Bolsa Creche fixou o auxílio pecuniário de cada criança, até 5 anos de idade, em R\$ 70,00, de acordo com o projeto remetido à Câmara pelo Prefeito, sendo certo que esta alterou tal projeto, aumentando a importância devida por cada criança para R\$ 120,00, violando os artigos 5º e 111, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.**

Cuida-se, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª Edição Malheiros, p. 575)

Presente, pois, a inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa promulgada pela Presidência da Casa, julgam procedente a ação.”
ADI nº 137.629 0/5, Relator Desembargador Denser de Sá. (grifamos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 375, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DE TAUBATÉ - AUTORIZA A INSTITUIÇÃO DO 'PROGRAMA MUNICIPAL DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PMDDE'- PROCESSO LEGISLATIVO - INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, XIV e XIX, 'a', DA



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0622-19

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES A ÓRGÃOS E SERVIDORES DA MUNICIPALIDADE - AUTORIZAÇÃO DESCABIDA. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. **PROCEDÊNCIA, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA.**” (ADI nº 2036076-33.2016.8.26.0000, j. 08/06/16)

Ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o texto, se aprovado, criaria despesa obrigatória de caráter continuado e, nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Oportuna a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9033376-77.2007.8.26.0000, julgada por seu Órgão Especial em 07/05/2008 e registrado em 27/06/2008, neste aspecto:

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista (JTJ-SP, 266/503, 268/500 e 284/410).

...

É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5º da lei impugnada (fls. 10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0622-19

Pelo 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,

AURÉLIO NOMURA


CAIO MIRANDA
Relator

RICARDO NUNES

CELSO JATENE

RINALDI DIGILIO

CLÁUDIO FONSECA

RUTE COSTA

REIS

SANDRA TADEU