



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0332-19

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0332/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Fernando Holiday, que estabelece a comunicação e a formalização de quaisquer atos de forma integralmente eletrônica no âmbito da Administração Municipal.

De acordo com o art. 1º, tudo o que tenha que ser feito por escrito e não requeira solenidade ou forma especial será feito eletronicamente, incluindo-se, dentre outros, os atos administrativos e o processo legislativo, em todas as suas fases.

A propositura também altera a Lei nº 14.141/06, que dispõe sobre o processo administrativo municipal, para estabelecer que as certidões serão emitidas de forma exclusivamente eletrônica e que todos os processos e procedimentos administrativos deverão tramitar eletronicamente.

Não obstante o elevado propósito de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois invade seara de competência privativa do Executivo.

Com efeito, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, na medida em que é o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.

Para poder se desincumbir de tal função, deve o Poder Executivo estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo



pl0332-19

que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (grifamos) (In “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24.)

O projeto, ao determinar o modo como deverão ser realizados atos e processos administrativos, impondo a adoção da forma eletrônica, interfere na análise de mérito reservada ao Poder Executivo, em relação à conveniência e oportunidade da medida.

Neste ponto, cumpre observar, inclusive, que o projeto desce a minúcias, estabelecendo características e funcionalidades do sistema, tais como: i) emissão de relatório com periodicidade mínima semestral; ii) necessidade de que todo protocolo eletrônico indique qual é a próxima fase de análise do documento e o tempo esperado para esta análise; e iii) identificação automática de qualquer atraso que será avisado de imediato ao interessado, aos órgãos de controle interno e ao chefe da repartição pública ou Subprefeitura.

Desta forma, o projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, o que caracteriza interferência indevida no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0332-19

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". (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

Note-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já teve oportunidade de analisar matéria semelhante, rechaçando até mesmo a possibilidade de, por meio de lei de iniciativa parlamentar, ser determinada a informatização de certos procedimentos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 8.971, de 06 de junho de 2018, do Município de Jundiaí. Legislação de iniciativa parlamentar, que institui, na rede municipal de saúde, o "Programa de Informatização dos dados da Vacinação", abrangendo matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, nos termos da Constituição do Estado de São Paulo (artigos 5º, 24, § 2º, 2). Aplicação, ao caso, da repercussão geral nº 917 do STF. Violação, ademais, à reserva da administração, na medida em que competete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público (art. 47, incs. II, XIV, XIX "a, da Constituição Estadual). Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da norma, com efeito ex tunc. (ADI nº 2230786-82.2018.8.26.0000, j. 03.04.2019, grifamos).

EMENTA: I – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Ourinhos nº 6.154, de 15 de outubro de 2014, que autoriza a implantação do 'Boletim Escolar Eletrônico' nas escolas da rede pública de ensino do município de Ourinhos.

II – Trata-se de diploma legislativo verticalmente incompatível com a regra da iniciativa reservada e com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

III – Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Além disso, a lei cria despesas para o erário público sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos. Ofensa aos artigos 5º; 24, § 2º, 1; 25; 47, II e XIV; 144 todos da Constituição Paulista.

IV – Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente."

(ADI nº 2000359-91.2015.8.26.0000, j. 11.03.2015, grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0332-19

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Acrescente-se, ainda, que no que tange ao processo legislativo, igualmente o projeto em análise não encontra respaldo, eis que a Lei Orgânica do Município expressamente reserva à Mesa a competência para disciplina da matéria, nos termos dos artigos 14, III e 27, I.

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