



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0695/21.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Rodolfo Despachante, que obriga o Poder Público Municipal a promover o recolhimento de animais mortos em residências e em vias públicas no prazo máximo de 6 (seis) horas após a abertura do chamado na central 156 da Prefeitura de São Paulo. Prevê-se ainda que a responsabilidade pelo recolhimento do animal morto ficará a cargo da Subprefeitura da região onde ele se encontrar.

De acordo com a Justificativa, “quando os animais morrem podem passar doenças para os seres humanos. A fim de evitar que isso aconteça, é necessário que haja o seu recolhimento imediato”. Segundo o autor, “Atualmente a Prefeitura de São Paulo demora em média de 48 a 72 horas para a retirada do animal, o que é inconcebível”.

Não obstante o elevado propósito de seus autores, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Com efeito, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e 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 seu custeio, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.

Para poder se desincumbir de tal função, o Poder Executivo deve ser 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 e atribuições de seus servidores (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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 estabelecer ações concretas a cargo do Poder Executivo, no sentido de fixar prazo máximo para o Poder Público recolher animais mortos, atribuindo tal responsabilidade às Subprefeituras, interfere na análise de mérito reservada ao referido Poder, em relação à conveniência e oportunidade de tais medidas concretas de gestão e atribuição de funções a órgãos do Executivo. Ademais, a limpeza urbana é serviço público essencial e indivisível, objeto de contratos de concessão de serviço público, regidos por cláusulas próprias e pela legislação em vigor, que já prevê a obrigação do Poder Público de remover animais mortos sem proprietários conhecidos. Nesse sentido, o artigo 23, inciso VI, da Lei Municipal nº 13.478, de 30 de dezembro de 2002:

Art. 23 - São serviços de limpeza urbana indivisíveis essenciais, entre outros:

- I - a conservação e limpeza pública dos bens de uso comum do Município;*
- II - a varrição e asseio de vias, viadutos, elevados, praças, túneis, escadarias, passagens, vielas, abrigos, monumentos, sanitários e demais logradouros públicos;*
- III - a raspagem e a remoção da terra, areia, e quaisquer materiais carregados pelas águas pluviais para as ruas e logradouros públicos pavimentados;*
- IV - a capinação do leito das ruas, bem como o condicionamento e a coleta do produto resultante, assim como a irrigação das vias e logradouros públicos não-pavimentados, dentro da área urbana;*
- V - a limpeza e desobstrução de bueiros, bocas-de-lobo, poços de visita, galerias pluviais e correlatos;*
- VI - a remoção de animais mortos, de proprietários não-identificados, de vias e logradouros públicos;**
- VII - a limpeza de áreas públicas em aberto;*
- VIII - a limpeza de áreas e tanques de contenção de enchentes.*

Parágrafo único - Os serviços indivisíveis essenciais serão prestados pela Prefeitura, direta ou indiretamente, por meio de empresas contratadas, em regime de empreitada ou locação de equipamentos e serviços, conforme a definição da Lei Orgânica do Município, nos termos da legislação que rege a matéria.

Dessa forma, o projeto caracteriza interferência indevida no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014, DE 13 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ QUE 'PREVÊ PARCERIA DA PREFEITURA COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PARA INSTALAÇÃO DE STANDS EM TERMINAIS DE ÔNIBUS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS OU REALIZAÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS' - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

...

Nos termos do artigo 5º, **caput**, da Constituição Bandeirante, os Poderes



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo definir o que deve ser feito em termos de administração pública.

...

*Não se pode olvidar que o Prefeito possui atribuições políticas que se materializam em atos de governo, além da típica função administrativa, como consequência da aplicação concreta de normas gerais previamente definidas pela Câmara Municipal, regulamentando as leis locais e adotando medidas específicas de planejamento e gestão, vale dizer, **atividades inseridas na chamada Reserva de Administração, que não se submete a qualquer ingerência do Poder Legislativo, dispensando, inclusive, a edição de lei em sentido formal.***

...

Logo, tratando-se de assuntos relacionados a atos concretos de gestão, devem eles ser exercidos diretamente pelo Prefeito, porquanto insuscetíveis de deliberações por parte do Legislativo, sob pena de violação ao disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", ambos da Constituição Paulista¹, aplicável aos Municípios em razão da simetria e da regra contida no artigo 144 da mesma Carta.

(ADI nº 2263898-42.2018.8.26.0000, j. 20/03/19 – negritos acrescentados)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver", de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências" – Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações – Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15, negritos acrescentados)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a **elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, **desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo**, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público “é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, **a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública**”.

....

Desta forma, muito embora inexistia inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, **a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada.**

(ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20 - negritos acrescentados)

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