



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0297/21.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Janaína Lima, que cria a política municipal de fomento a projetos de impacto social, dispõe sobre contratos administrativos de impacto social.

De acordo com a proposta, considera-se contrato de impacto social o acordo de vontades celebrado entre um órgão da Administração Direta ou Indireta do Município e outra entidade pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, mediante o qual a contratada se compromete a atingir metas determinadas de interesse social, mediante o pagamento de contraprestação do poder público, condicionado à verificação, por agente independente, do atingimento dessas metas.

O projeto estabelece, ainda, que poder público municipal poderá, isoladamente, mediante consórcios ou convênios com entidades públicas ou privadas, adotar medidas de fomento a projetos de impacto social, sendo que, o art. 4º constitui como instrumentos da política municipal de fomento a projetos de impacto social: (i) apoio financeiro, material e técnico ao projeto por meio de órgão da Administração Direta ou Indireta; (ii) priorização nos procedimentos burocráticos para autorização ou licenciamento da atividade; (iii) intermediação com entidades de fomento nacionais e internacionais; (iv) incentivo fiscal ou compensação tributária; (v) desenvolvimento de índice de desenvolvimento social regionalizado; e (vi) celebração de consórcios, convênios ou contratos com entidades públicas ou privadas com ou sem fins lucrativos.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de sua autora, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, pelas razões a seguir aduzidas.

Verifica-se que a propositura pretende instituir uma política municipal de fomento a projetos de impacto social, a ser implementado, dentre outras medidas de apoio, em parceria com outras entidades nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, mediante o instrumento jurídico adequado, através do financiamento, avaliação, disponibilização de funcionários e equipamentos públicos municipais, assessoria técnica realizada por órgão da Administração Direta ou Indireta, criação de zonas de desregulação ou de regulação específica para realização de testes e de desenvolvimento de tecnologia com potencial de impacto social e a celebração de contratos de impacto social (art. 5º).



Ocorre que, ao criar obrigações a serem observadas nas atividades de organização da Administração Pública, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais. Referida matéria, por se referir ao planejamento, à organização e à gestão dos serviços públicos é afeta à organização administrativa, conceito jurídico que *"resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa"* (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e a estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in *'Direito Municipal Brasileiro'*, 6ª ed. Atual., Malheiros Editores, 1990, p. 438-439) se encontra precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

A atribuição típica e predominante 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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas 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.

Neste sentido é o entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a título ilustrativo:



Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.746, de 03 de setembro de 2018, do Município de Salto, que "dispõe sobre a implantação do programa denominado 'Medicamento Solidário' no âmbito das unidades de saúde do Município da Estância Turística de Salto" – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2037388-39.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, p. 28.06.2019)

*Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.540, de 22 de junho de 2018, que "Autoriza o Poder Público a implantar a política de proteção às mulheres em situação de vulnerabilidade com a utilização de métodos contraceptivos reversíveis de longa duração". Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo da instituição de normas jurídicas que modificam o ordenamento jurídico local. **Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes.** Precedentes desta corte. Ação procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2041715-27.2019.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, p. 28.06.19, destacamos)*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.996, de 07 de março de 2012, do Município de Guarulhos, que institui em favor de concessionárias de venda de veículos o direito de obter um selo de certificação (que poderá ser utilizado em publicidade), caso se comprometam a plantar uma árvore para cada automóvel vendido. **OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que atribui ao Poder Executivo o dever e obrigação não só de coordenar a campanha, mas, também e principalmente, de conservar e manter as espécies plantadas pelos particulares por meio da atuação de sua Secretaria do Meio Ambiente (na área de serviços públicos).** Vale dizer, a principal responsabilidade (ambiental), aquela de cuidar do manejo arbóreo e de manter e conservar a área verde, acompanhando o desenvolvimento das plantações (a parte mais trabalhosa e duradoura do projeto), a lei impugnada, de autoria parlamentar, deixou a cargo da Secretaria Municipal, com interferência direta nas atribuições desse órgão da Administração. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2053764-03.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, p. 18.06.19, destacamos)*

Desta forma, o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal, art. 5º da Constituição Estadual e art. 6º da Lei Orgânica do Município).



Pelo exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do artigo 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em