



pl0228-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0228/20.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Celso Giannazi, que autoriza o Poder Executivo a instalar pias lavatórias portáteis, com disponibilização de sabonete líquido, papel e lixeira, em locais públicos que não possuam sanitários, como auxílio no combate ao COVID-19.

Em que pese o elevado propósito do autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois versa sobre a prática de atos específicos e concretos de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Desta forma, o projeto interfere indevidamente 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, transgredir 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) Grifamos

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação, a estruturação dos órgãos públicos e a gestão das políticas e programas públicos. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura



pl0228-20

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* Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) 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 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.”

Em casos análogos ao analisado no presente projeto, assim decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 7.176, de 10 de outubro de 2013, de iniciativa parlamentar, promulgada após veto total do Prefeito, que dispõe sobre "as placas indicativas de sinalização de trânsito bilíngues em vias e principais vias de acesso" à cidade Normas expedidas que estabelecem obrigações e impõem tarefas típicas da administração atribuídas ao Poder Executivo, quais as relativas à troca de todas as placas indicativas de direção de trânsito a locais, prédios, órgãos públicos e serviços do município,



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0228-20

para as quais é constitucionalmente reservada a iniciativa do Poder Executivo Normas, ademais, cuja execução acarreta despesas de grande monta (a julgar pela notória dimensão do Município de Guarulhos e de sua área urbana), sem especificar a respectiva fonte de custeio, que refere genericamente Inconstitucionalidade reconhecida e declarada. Ação julgada procedente.

(Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2054961-66.2014.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti, J. 19/11/2014)”.

“Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade. Lei Municipal que estabeleceu a implantação de semáforos com display de tempo. Lei de iniciativa parlamentar. Invasão pelo Legislativo de seara privativa do Poder Executivo Municipal, a quem cabe dispor sobre tal matéria. Procedência da ação com declaração da Inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 6.577, de 21 de dezembro de 2009, do Município de Guarulhos (Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0184064-05.2010.8.26.0000, Rel. José Damião Pinheiro Machado Cogan, j. 14.9.2011)”.

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque



pl0228-20

estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.

(extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos)

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado no precedente a seguir reproduzido:

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".

(...)

(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".

(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18)

Cumpra observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

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, em