



PARECER Nº **DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E**
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0328/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Juliana Cardoso, que institui medidas e ações emergenciais para garantir moradia digna a pessoas em situação de rua no Município de São Paulo, em face da situação de emergência e estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus, no âmbito do Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, durante o período de emergência e estado de calamidade pública decorrentes do coronavírus, a Prefeitura fica autorizada a desapropriar ou requisitar emergencialmente, com pagamento em títulos da dívida pública no prazo de 10 (dez) anos, os imóveis subutilizados ou não utilizados, sem o cumprimento dos prazos estabelecidos no Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014, visando à ocupação por pessoas em situação de rua.

O projeto prevê, também, autorização ao Executivo para subsidiar contratos de aluguel de imóveis subutilizados ou não utilizados que venham a abrigar pessoas em situação de rua.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que versa sobre matéria tipicamente administrativa, invadindo seara reservada ao Executivo.

Como visto, o projeto pretende impor ao Executivo, concretamente, extensa série de iniciativas pertinentes a temas de política pública tipicamente administrativa, relativa às características, ao modo de execução da política pública, ao regramento interno de como e o quê executar, com vistas ao enfrentamento dos efeitos sociais adversos da pandemia. Este campo de atuação, porém, é reservado ao Poder Executivo.

É cediço que incumbem ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas públicas municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito:



- i) a administração dos bens da receita e das rendas (art. 70, VI e 111);
- ii) a proposição à Câmara Municipal de projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);
- iii) a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e
- iv) a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

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, 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).



Corroborando o quanto exposto, a seguinte passagem de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, aqui aplicável por analogia:

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 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, grifos e negritos acrescentados).

Destarte, 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.

Por fim, o fato de a proposta em análise veicular norma autorizativa não a socorre do vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente. 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 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 E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme recentes julgados abaixo reproduzidos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 2.717, DE 20 DE AGOSTO DE 2019, QUE 'DISPÕE SOBRE O RECEBIMENTO DE RECEITAS E TRIBUTOS PELO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM, POR MEIO DE CARTÃO DE DÉBITO E CRÉDITO' - **ATO NORMATIVO DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE INSTITUIU NOVAS OPÇÕES PARA A EXTINÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO NA MODALIDADE PAGAMENTO, ALÉM DAQUELAS JÁ PREVISTAS NO ARTIGO 162 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL - COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA - ...**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.717, DE 20 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VOTORANTIM - PRINCÍPIO DA CAUSA PETENDI ABERTA - **LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA - INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA OU MESMO CONCORRENTE COMPETÊNCIA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AO ARTIGO 5º DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO EX TUNC, RESSALVADOS OS PAGAMENTOS FEITOS ATÉ O PRESENTE JULGAMENTO**". "Nos termos do artigo 5º, caput, da Constituição Bandeirante, os Poderes 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 autorizar atribuições que lhes são comuns e tampouco impingir ao Prefeito**



o que deve ser feito em termos de administração pública". (ADI nº 2238559-47.2019.8.26.000, j. 04/03/20, grifamos)

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". (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18, grifamos).

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.

Destaque-se, por oportuno, que a pretensão veiculada pelo projeto foi parcialmente contemplada na Lei nº 17.340/20, de autoria de 53 vereadores, fruto do esforço coletivo desta Casa na construção de texto que reunisse parte dos diversos projetos apresentados visando o combate aos efeitos da pandemia, notadamente em relação a medidas de proteção da saúde pública e de assistência, *verbis*:

Art. 13. O Poder Público poderá disponibilizar vagas de hospedagem em hotéis, pousadas, hospedarias e assemelhados para:

I - profissionais de saúde;

II - pessoas em situação de rua;



III - mulheres vítimas de violência.

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,