



pl0137-21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0137/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Janaina Lima, que estabelece garantias ao usuário e prevê punições pecuniárias em caso de irregularidades ocorridas em programas de vacinação na rede municipal.

A propositura estabelece como condição para a utilização de doses de vacina que sobram ou que devam ser utilizadas para evitar desperdício a utilização para vacinação de pessoas situadas no mesmo grupo prioritário, mediante convocação de interessados previamente cadastrados para atendimento nessas circunstâncias em portal na internet, ou ainda, mediante contato pessoal e se, após o chamamento realizado, ainda sobram doses, a vacinação de qualquer pessoa que compareça ao local de vacinação.

O projeto estabelece, ainda, que a Administração Pública deverá manter um canal exclusivo para recebimento de denúncias envolvendo irregularidades em programas de vacinação, sendo que todo agente público tem o dever de comunicar as irregularidades de que tenha conhecimento em razão do exercício do cargo ou função pública ao superior imediato ou aos órgãos de controle e caso haja indícios de envolvimento do superior imediato, não poderá o servidor público ser responsabilizado administrativamente por eventual comunicação direta aos órgãos de controle.

Não obstante a nobreza da intenção, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que não observa os limites da competência legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo.

Com efeito, nos termos dos arts. 37, § 2º, IV, 69, II e XVI e 70, XIV, todos da Lei Orgânica do Município, a matéria aqui versada é de competência privativa do Sr. Prefeito, uma vez que institui medida atinente à organização administrativa interna do Poder Executivo Municipal.

A propositura, ao estabelecer condições para utilização de doses remanescentes de vacinas, estabelece regras relativas à forma de gestão da Administração Pública, deslocando-se, portanto, recursos humanos e insumos para tanto e, assim, invadindo seara privativa do Poder Executivo e infringindo a regra de harmonia e independência entre os Poderes.

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, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.



pl0137-21

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 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 estabelecer ações concretas a serem desempenhadas pelo Executivo, interfere na análise de mérito reservada ao referido Poder, em relação à conveniência e oportunidade de tais medidas.

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



pl0137-21

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).

O tema “*vício de iniciativa*” já foi objeto de análise pelo STF, in Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 785.019, São Paulo, Relatora Ministra Rosa Weber:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 6.652/2010 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. ORIGEM PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPREENSÃO DIVERSA. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973.”

Nesse sentido citamos também o seguinte aresto do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Vale lembrar que é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência. (ADI nº 63.449.0/0-00, Relator Des. Fonseca Tavares).

Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo”. (destacamos, ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que “autoriza a implantação no município de



pl0137-21

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, §§ 1º 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, grifamos)

Vê-se, portanto, que o pretendido pela propositura é matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo.

Resulta, do acima exposto, violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna e repetido no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, e ainda no art. 6º de nossa Lei Orgânica, configurando-se inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa.

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,