



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0251/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Celso Giannazi, que autoriza o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a criar centros de cadastramento da população em situação de rua em programas assistenciais relacionados à COVID-19, em especial o auxílio emergencial a que se refere a Lei Federal 13.982/2020 e de outros programas assistenciais de concessão de renda temporária que venham a ser criados nos âmbitos estadual e municipal.

De acordo com a propositura, os centros de cadastramento deverão ser instalados, preferencialmente, em Centros de Referência de Assistência Social, em locais de concentração de população em situação de rua e em organizações da sociedade civil. Determina que as organizações da sociedade civil que já possuam cadastro na Prefeitura Municipal de São Paulo poderão validar dados pessoais dos beneficiários de programas assistenciais que estejam em situação de rua perante órgãos da administração pública direta e indireta.

Por fim, estipula que o Poder Executivo deverá disponibilizar equipamentos de proteção individual a todos os atendentes, bem como disponibilizar pias e lavatórios portáteis com sabonete líquido, papel toalha e lixeiras nos centros de cadastramento.

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, reservada ao Executivo, que foge da alçada do Município.

Como visto, o projeto pretende impor ao Executivo, concretamente, diversas obrigações no sentido de criar centros de cadastramento da população em situação de rua, de disponibilizar equipamentos de proteção individual a todos os atendentes, bem como de disponibilizar pias e lavatórios portáteis com sabonete líquido, papel toalha e lixeiras, tema de política pública tipicamente administrativa, com vistas ao enfrentamento 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 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, transgride 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:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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)



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,