



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0849/2021.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Luana Alves, que dispõe sobre barreiras sanitárias durante a pandemia da COVID-19.

Segundo a propositura, durante a pandemia da COVID-19 a Municipalidade realizará barreiras sanitárias na área de desembarque de passageiros de aeroportos e terminais rodoviários, devendo exigir comprovante de vacinação completa para os passageiros que desembarcarem na cidade de São Paulo pelo aeroporto de Congonhas e nos terminais rodoviários do Tietê e da Barra Funda.

A propositura ainda estabelece que o Poder Executivo fica autorizado a criar termo de ajuste sanitário com a Prefeitura de Guarulhos para implantação da barreira sanitária no Aeroporto Internacional de Guarulhos/Cumbica.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam a autora do projeto, sob o aspecto jurídico, a propositura 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, 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) 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 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.”

Poder-se-ia argumentar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação



principlológica, como normas gerais, diretrizes, e não à forma como cada um deles se desenvolverá, como ocorre com a propositura em análise, que institui ato concreto de administração, função precípua do Poder Executivo.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade (*In*, Direito Municipal Brasileiro. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6).

Sob outro aspecto, a proposição viola o disposto nos artigos 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI, e 70, inciso XIV, todos da Lei Maior Local, uma vez que a implantação do pretendido pelo projeto caracteriza matéria relacionada à organização administrativa, cuja iniciativa para o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, em respeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserido no art. 6º da Lei Orgânica do Município e no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, princípio que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar.

Convém salientar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem julgado inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre criação de funções a órgãos vinculados à estrutura do Poder Executivo, consoante trecho abaixo reproduzido exemplificativamente:

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 (ADI nº 155.336-0/0, Relator Des. Penteado Navarro, DJ 27.06.2008).

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