



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0320/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Celso Giannazi, que visa autorizar o Poder Executivo a criar o Programa de Apoio ao Transportador Escolar – PATE, no âmbito do período de pandemia da COVID-19.

Não obstante seus elevados propósitos, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Com efeito, embora a pandemia de COVID-19 tenha demandado grande esforço conjunto dos Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade, exigindo novas formas de atuação e adaptações em várias áreas para ser enfrentada, sob o aspecto jurídico, em que pese a possibilidade de também se tornarem necessárias novas abordagens e regramentos transitórios para o momento de crise, as normas estruturantes do ordenamento jurídico não sofreram alterações, permanecendo a irradiar seus efeitos.

Assim, ao autorizar o Executivo a efetuar o pagamento de um auxílio emergencial, ao estender a idade máxima permitidas dos veículos dos operadores do sistema de transporte coletivo privado de escolares, bem como ao autorizar a contratação desses veículos e condutores para a prestação de serviços de transporte de passageiros e de cargas, cuida o projeto de ato concreto de administração, privativo do Sr. Prefeito, bem como de norma atinente à organização administrativa, que, segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc.” (*Direito Administrativo Moderno*, 2ª ed., RT, pág. 31).

A Lei Orgânica do Município, pautada pela diretriz traçada na Constituição Federal, atribui ao Prefeito a competência para administrar o Município, tarefa que engloba a gestão dos serviços e bens públicos, conforme dispositivos abaixo reproduzidos:

“Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

...

II - exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;

...

Art. 70 - Compete ainda ao Prefeito:

...

VI - administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;

...



XIV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

...

Art. 111 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços."

No que tange especificamente à iniciativa reservada para a matéria em pauta, a Lei Orgânica estabelece:

"Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

...

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

...

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

...

XVI - propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;"

Assim, 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 e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.

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.)

Cabe observar ainda que ao estabelecer ação concreta a ser desempenhada pelo Executivo, a propositura interfere na análise de mérito reservada ao referido Poder, em relação à conveniência e oportunidade da medida, restando caracterizada ingerência 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 as assertivas acima, apenas a título ilustrativo, podemos citar o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em tema semelhante, ilustrado pelo aresto abaixo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Incisos I e III do artigo 2º, inciso I do artigo 5º, e inciso I do artigo 6º da Lei Municipal de Presidente Prudente nº 6.330/2005 – Ofensa aos artigos 5º e 25, da Constituição Estadual. Procedência.

Já ao conceder liminar na presente ação, seu então relator, Desembargador Denser de Sá, apreciou com largueza a alegada inconstitucionalidade dos textos



decorrentes da emenda legislativa ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo aqui referido.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Presidente Prudente, pela qual postula medida liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.330/2005, editada pelo Poder Legislativo do referido Município.

Há razoabilidade no direito invocado, uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, aparentemente afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato normativo, **ao disciplinar o Programa Bolsa Creche fixou o auxílio pecuniário de cada criança, até 5 anos de idade, em R\$ 70,00, de acordo com o projeto remetido à Câmara pelo Prefeito, sendo certo que esta alterou tal projeto, aumentando a importância devida por cada criança para R\$ 120,00, violando os artigos 5º e 111, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.**

Cuida-se, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª Edição Malheiros, p. 575)

Presente, pois, a inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa promulgada pela Presidência da Casa, julgam procedente a ação.” ADI nº 137.629 0/5, Relator Desembargador Denner de Sá. (grifamos)

Por fim, registre-se que nem o fato de a propositura dispor sobre autorização para a criação do referido Memorial altera o quadro da ilegalidade da norma, consoante já decidido pelo Órgão Especial do TJSP:

“(…) não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído. Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

naturalmente exigido pelos munícipes.” (ADI n. 2149876-73.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 02.03.2016)

Cumpra observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, 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