



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 692/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Silvia da Bancada Feminista, Alessandro Guedes, Alfredinho, Juliana Cardoso, Antonio Donato, Luana Alves, Eduardo Matarazzo Suplicy, Elaine do Quilombo Periférico e Professor Toninho Vespoli, que cria o Programa Municipal de Proteção à População contra a Covid-19, definindo ações de prevenção, controle e apoio, voltadas prioritariamente aos territórios e grupos populacionais vulneráveis.

O Programa busca estabelecer estratégias específicas de prevenção para as populações indígena, negra, de rua, moradores de habitações precárias, imigrantes e refugiados e o grupo dos LGBTQIA+ que vivem em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em articulação com a rede municipal de assistência social e o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI). Além de medidas preventivas da área de saúde, a proposta prevê ações nas áreas de assistência social, comunicação, cultura, direitos humanos e cidadania, educação, moradia, transporte, segurança alimentar e trabalho e geração de renda, relacionadas direta e indiretamente à pandemia, devendo ser implementadas durante e após a pandemia.

Segundo o projeto, o Programa deverá ser implementado pelo Poder Executivo por meio das seguintes ações:

- I - Integração do presente Programa ao Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), instituído pela Lei Municipal nº 16.817, de 2 de fevereiro de 2018;
- II - Transparência e acesso público e facilitado às informações sobre Covid-19, participação social e cooperação entre poder público, sociedade civil, setor privado e comunidade acadêmica;
- III - Fortalecimento do papel da atenção primária na prevenção, mitigação e tratamento dos casos de Covid-19, Covid longa e sequelas temporárias e permanentes da Covid-19;
- IV - Testagem em massa com rastreamento de contatos e seu isolamento;
- V - Medidas restritivas de circulação com rigor ampliado ou flexibilizado, de acordo com indicadores de disseminação da Covid-19 e seus efeitos sobre a saúde da população, incluindo curvas de casos novos, óbitos e internações;
- VI - Promoção de campanhas educativas e de comunicação por meios digitais e físicos com informações sobre as formas de contágio da Covid-19, sua prevenção, mitigação, tratamento e acompanhamento de Covid longa e sequelas temporárias e permanentes da doença;
- VII - Distribuição gratuita de máscaras PFF2, N95 ou similares acompanhada de ações de orientação sobre o uso adequado do equipamento em terminais e estações de transporte coletivo, unidades de saúde, instituições de ensino e igrejas, entre outros locais;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

VIII - Prioridade na distribuição das vacinas contra a Covid-19 para os territórios e grupos populacionais mais vulneráveis à pandemia do novo coronavírus;

IX - Estabelecimento de protocolos de segurança sanitária para instituições de ensino, transporte público e atividades profissionais de alto risco para a Covid-19;

X - Apoio à população mais vulnerável e mais afetada pela Covid-19 nas áreas de assistência social, educação, direitos humanos, habitação, meio ambiente e sustentabilidade, saúde, trabalho e renda e transporte público;

XI - Monitoramento, tratamento, reabilitação e apoio à readaptação para novas atividades profissionais e sociais às vítimas da pandemia do Sars-Cov-2 com Covid longa e sequelas temporárias e permanentes da Covid-19;

XII - Execução e/ou apoio a projetos pilotos de ações integradas de prevenção à Covid19 e assistência às vítimas da pandemia do novo coronavírus com Covid longa e sequelas da doença em parceria com universidades, setor privado e organizações da sociedade civil.

Determina ainda que o Poder Executivo inclua as medidas de enfrentamento da Covid-19 e apoio à população mais afetada pela pandemia do Sars-Cov-2 no Plano de Ação da Agenda Municipal 2030 e no Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

Estabelece também que a coordenação do referido Programa envie trimestralmente à Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável relatório com atualização de dados e avaliação do progresso nas ações de prevenção à Covid-19 e apoio às vítimas da pandemia e suas famílias.

Por fim, permite que a Prefeitura celebre parcerias com organizações dos setores público, privado, não governamental e acadêmico para a execução das ações previstas na medida.

Não obstante o elogioso propósito, sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Isso porque a Lei Municipal nº 17.340/20, o Decreto Municipal nº 59.283/20, o Decreto Municipal nº 59.384/20 e o Decreto Municipal nº 59.396/20 já dispõem sobre diversas medidas de proteção da saúde pública e de assistência para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus, algumas delas também previstas no presente projeto. O projeto nesse aspecto, portanto, mostra-se despiciendo em virtude de não inovar na ordem jurídica e somente reproduzir normas já existentes no nosso ordenamento jurídico.



Ademais, em relação a outras determinações previstas na presente proposta, ela se mostra ilegal por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao qual compete a iniciativa legislativa para a elaboração de medidas atinentes à organização administrativa.

Com efeito, dentro da competência privativa do Prefeito em dirigir a administração municipal (art. 69, II, da LOM) inserem-se as atribuições de planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração, cabendo-lhe, dentro da sua função de governar, estabelecer prioridades, fazer escolhas e implantar os programas e campanhas que forem condizentes com o programa de governo pelo qual foi eleito.

Da mesma forma, insere-se na competência do Chefe do Poder Executivo, o impulso inicial de projetos de lei a respeito de, por exemplo, administração de bens, verbas e receitas pelo Poder Público Municipal, consoante preceituam os artigos 37, § 2º, III e 70, VI (administrar os bens, a receita e as rendas do Município...), XIV (dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal...) ambos da Lei Orgânica Municipal, como se verifica do teor da propositura em análise.

Portanto, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução 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, devendo então o referido Poder Executivo estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer a sua atuação.

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.)



Ao pretende implantar diversas ações concretas de administração pública, a propositura acaba interferindo na análise de mérito reservada ao Executivo, a quem cabe analisar, no contexto do orçamento disponível e de todas as demais políticas, se estão presentes a conveniência e a oportunidade da medida proposta.

Essa interferência é indevida, pois invade 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).

Portanto, como já existe normativa municipal cuidando de alguns aspectos da matéria tratada no presente projeto de lei, como não há outros artigos no projeto que tenham respaldo legal para justificar a apresentação de um substitutivo, e como nos demais aspectos a proposta invade a competência do Poder Executivo Municipal, 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