



pl0151-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0151/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Juliana Cardoso, que autoriza a Administração Pública Municipal, em razão da atual epidemia de coronavírus, a: i) isentar do pagamento dos respectivos tributos os mutuários de programas habitacionais de baixa renda da minha casa minha vida e da COHAB; ii) comprar e distribuir álcool em gel para a população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade, para os agentes públicos da administração direta e indireta; iii) garantir que as empresas terceirizadas e entidades conveniadas adquiram e distribuam álcool em gel e máscaras para seus funcionários; iv) comprar e distribuir cestas básicas para a população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade e para as famílias de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

Além disso, proíbe a propositura que a Administração Pública Municipal congele verbas ou atrase os repasses para empresas terceirizadas, conveniadas ou com contrato de gestão.

Não obstante o elevado propósito de sua autora, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação e ser aprovado, pois invade seara de competência privativa do Executivo.

Preliminarmente, é preciso consignar que a situação da pandemia de COVID-19 consiste em gigantesco desafio mundial, que, para ser enfrentado, tem demandado grande esforço conjunto de todos os Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade.

Entretanto, na seara jurídica, apesar da possibilidade de se tornarem necessárias novas abordagens e regramentos transitórios para o momento de crise, os pilares do ordenamento jurídico, ou seja, suas normas estruturantes, não sofrem alterações, permanecendo a irradiar seus efeitos. Um dos principais exemplos de tal categoria de normas é o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, que é afetado pelo projeto em análise, na medida em que o texto interfere em seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, 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.

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:



pl0151-20

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 instituir diversas obrigações para o Município, acaba por interferir na análise de mérito referente ao interesse do Poder Executivo na medida, na sua conveniência e oportunidade.

Ademais, resta claro que a presente proposta caracteriza-se como ato concreto de administração, não havendo como negar a violação dos dispositivos da Lei Orgânica do Município acima citados e, conseqüentemente, do princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

Cumpra consignar que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo não consistir terminologicamente em uma determinação, não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo



pl0151-20

só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS (...)

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo. (ADI 164.819-0/5-00, julg. 22/10/08, grifamos)

Cumpramos 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.

Dessa forma, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo das matérias de iniciativa exclusiva do Sr. Prefeito, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

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