



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0162/23.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Fernando Holiday, que dispõe sobre o denominado 'Programa Antiterrorismo nas Escolas do Município de São Paulo', com vistas ao combate à violência escolar.

Segundo a proposta, serão assegurados aos docentes e aos discentes da rede pública e da rede particular de ensino, o acesso a aulas com treinamentos voltados para a identificação prévia de situações que possam gerar violência escolar, em linguagem apropriada e adequada para cada ciclo de ensino.

Estipula que tais treinamentos sejam preferencialmente fornecidos pela GCM ou pela Polícia Militar, por meio de convênio a ser celebrado pelo Executivo, e que as aulas sejam ministradas por profissionais capacitados, podendo ser professores, psicólogos, psicopedagogos ou assistentes sociais.

Por fim, autoriza a designação de profissionais da GCM nas escolas públicas municipais para fim de cumprimento da 'Diária Especial de Atividade Complementar' (DEAC), com vistas a proporcionar maior eficiência no combate à violência escolar, autorizando, para tanto, a abertura de concurso público e a celebração de convênio com a Polícia Militar do Estado de São Paulo.

Sob o ponto de vista jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, porque adentra em matéria de competência privativa do Executivo, consoante será demonstrado.

Com efeito, 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.

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:

*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.* (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24 – grifos acrescentados)

No caso, vale ressaltar que, não obstante a utilização do termo "autoriza", a propositura dispõe sobre a prática de uma série de atos concretos por parte do Executivo, interferindo no campo de atuação sujeito a "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, transgredindo 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).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstra o aresto abaixo reproduzido, a título ilustrativo, julgando inconstitucional por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.366, de 27 de agosto de 2019, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a Instituição do programa 'Moeda Verde' no âmbito do Município de Mauá, e dá outras providências" – Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, mais que conferir faculdade ao Poder Executivo, impõe-lhe tarefas próprias de administração e a tomada de providências, criando obrigações, interferindo na organização e funcionamento da Administração Pública, afrontando a reserva da Administração – Lei que impõe ao Executivo a obrigação de implantação e**



## CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

gerenciamento do programa, objetivando promover a troca de material reciclável por alimento do tipo hortifrúti, além de impor o estabelecimento de parceria com a iniciativa privada, cooperativas e associações para sua execução – **Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo**, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – **Inconstitucionalidade configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento, pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada procedente (ADI nº 2186151-79.2019.8.26.0000, j. 11/12/19, grifamos)

Por outro lado, compete ao Chefe do Poder Executivo o impulso inicial de projetos de lei a respeito de servidores públicos vinculados à sua estrutura, em especial, criação, extinção ou transformação de cargos, além do respectivo regime jurídico e provimento de cargos, bem como prática de atos referentes aos servidores municipais, consoante preceituam os artigos 37, § 2º, III, e 70, II, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Tais dispositivos constantes da Lei Maior Local, relativos à organização administrativa e servidores públicos, objetivam atender ao princípio da simetria, cujo conteúdo impõe às Constituições Estaduais e Leis Orgânicas a repetição obrigatória de determinados previsões contidas na Constituição Federal, como forma de preservar o princípio federativo e a independência e harmonia entre os Poderes, sob pena de configurar a inconstitucionalidade formal subjetiva.

Sobre o tema, é consolidado entendimento do E. Supremo Tribunal Federal, no sentido de existir vício de iniciativa em normas de iniciativa parlamentar que disponham sobre criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta e autárquica, aumento de sua remuneração ou disponham sobre o seu regime jurídico (art. 61, § 1º, II, a, Constituição da República), consoante se verifica no julgado assim ementado:

**“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DIRIGIDA CONTRA A LEI Nº 538, DE 23 DE MAIO DE 2000, DO ESTADO DO AMAPÁ. - O § 1º do art. 61 da Lei Republicana confere ao Chefe do**



Poder Executivo a privativa competência para iniciar os processos de elaboração de diplomas legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (alíneas "a" e "c" do inciso II do art. 61). - Insistindo nessa linha de opção política, a mesma Lei Maior de 1988 habilitou os presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça a propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juizes que lhes forem vinculados, tudo nos termos da alínea "b" do inciso II do artigo 96. - A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de compulsória observância pelos Estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste (Cf. ADI 250, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 843, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADI 227, Rel. Min. Maurício Correa; ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, Rel. Sydney Sanches, entre outras). - O diploma legislativo em foco é formalmente inconstitucional, dado que o Projeto de Lei nº 102/99, que deu origem à norma impugnada, foi de iniciativa parlamentar. - (...) - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do instrumento normativo impugnado. (STF, Pleno, ADI nº 3061/AP, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 05.04.2006 – grifos acrescentados)

Mas não é só. A propositura, ao pretender autorizar o Poder Executivo a praticar atos que se inserem no âmbito da sua competência privativa, esbarra no princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Com efeito, deve ser registrado que o fato de o texto estar redigido na forma autorizativa não sana o vício de iniciativa apontado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A propósito, pertinentes 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 só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos)*

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado no precedente reproduzido:

*Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".*

*(...)*

*(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".*

*(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.*

*(TJ/SP – Órgão Especial - ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000 - Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 08.08.2018)*

Cumpra observar ainda, nesse sentido, 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.

Resulta, do acima exposto, que o projeto em análise viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Carta Magna e repetido no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 6º de nossa Lei Orgânica.

Pelo exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do artigo 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em