



PARECER Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0858/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Senival Moura, que autoriza a construção e instalação de bolsões para patinetes e bicicletas nos pontos de ônibus de grande circulação de pessoas.

Segundo a proposta, a Secretaria Municipal de mobilidade e transportes, através da São Paulo Transportes e a Companhia de Engenharia e Tráfego, deverá apresentar estudos de viabilidade para a instalação dos referidos bolsões. Estabelece, ainda, que o Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes poderá firmar Parcerias Público Privado (PPP) para a construção, instalação e exploração dos bolsões.

Não obstante os elevados propósitos que nortearam a apresentação do projeto, a propositura não reúne condições de prosseguir em tramitação porque cria obrigação à Administração Pública, dispondo sobre atos de gestão e de organização, que são de atribuição exclusiva do Sr. Prefeito.

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 ação concreta 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, 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).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstra o aresto abaixo reproduzido, apenas 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 Municipal nº 1.306, de 28-8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez **autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município de Ilhabela - Violação**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

*aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo. **A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917.** Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecução da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j.14/03/19 **negritos acrescentados**)*

Por fim, ressalte-se que nem o fato de a propositura encontrar-se redigida de forma “autorizativa” 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 naturalmente exigido pelos munícipes.” (ADI n. 2149876-73.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 02.03.2016)

Cumpre 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.

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, 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,