



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0467/2023.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da Nobre Vereadora Luana Alves, que institui o Sistema Municipal de Cultura – SMC – da cidade de São Paulo.

Referido sistema tem por finalidade promover o desenvolvimento humano, social e econômico, com pleno exercício dos direitos culturais. Segundo a propositura, o sistema Municipal de Cultura - SMC integra o Sistema Nacional de Cultura - SNC e se constitui no principal articulador, no âmbito municipal, das políticas públicas de cultura, estabelecendo mecanismos de gestão compartilhada com os demais entes federados e a sociedade civil.

O projeto determina que a Secretaria Municipal de Cultura se constitui no órgão gestor e coordenador do Sistema Municipal de Cultura – SMC, subordinado diretamente ao Prefeito.

Por fim, o projeto cria o Plano Municipal de Cultura – PMC e planos setoriais como instrumentos de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Cultura na perspectiva do Sistema Municipal de Cultura - SMC.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor do projeto, sob o aspecto jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois versa sobre a prática de atos específicos e concretos de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Com efeito, a propositura institui medida que, não obstante os seus meritórios propósitos, se imiscui em matéria atinente à organização administrativa, invadindo seara privativa do Poder Executivo nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV, e 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, 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.
(in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24 – grifos acrescentados)

O projeto, em essência, cria um plano de ação voltado ao desenvolvimento da cultura no município de São Paulo, movimentando, para tanto, uma grande infraestrutura de recursos financeiros, materiais e humanos. Nessa esteira, interfere na análise de mérito reservada ao Poder Executivo, em relação à conveniência e oportunidade de tal política pública.

Outrossim o projeto interfere na análise de mérito da conveniência e oportunidade das medidas, sendo de se ressaltar que sequer seria necessária lei para a implantação do pretendido pela propositura.

Nesse contexto, essa interferência é indevida, pois esse campo de atuação está sujeito à “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 corrobora esse entendimento, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais, 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 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver", de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências" – Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações – Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15 – negritos acrescentados)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André, de iniciativa parlamentar que "autoriza o Executivo Municipal a criar o Código de Proteção Animal do Município de Santo André" – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '1', '2' e '4', 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A imposição de criação de um programa de proteção aos animais



atribuindo obrigações às Secretarias de Saúde e do Meio Ambiente, vinculadas ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, **caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Inconstitucionalidade que se declara** da Lei nº 10.198, de 12 de setembro de 2019, do Município de Santo André – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. ADI nº 2261619-49.2019.8.26.0000, j. 10/06/20, grifamos)

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 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 inexistência 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)



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.

Por fim, destaque-se que o Decreto nº 57.484/2016 já instituiu o Sistema Municipal de Cultura da Cidade de São Paulo e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo, bem como o Sistema Municipal de Financiamento à Cultura e o Sistema Municipal de Informações e Indicadores Culturais, disciplinando a matéria.

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