



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0546/23.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Luna Zarattini, que institui o "Plano de Contingência para Ondas de Calor", a ser executado quando a temperatura atingir o patamar igual ou superior a 30°C, ou sensação térmica equivalente.

Nos termos do projeto, o Plano de Contingência terá suas atividades regulamentadas por Portaria a ser publicada anualmente. Suas atividades serão supervisionadas por um Comitê Permanente composto de representantes de várias Secretarias Municipais.

O projeto cria uma série de atribuições à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, à Secretaria Municipal de Saúde – SMS, à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, à Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito – SMT, à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e à Secretaria de Governo Municipal – SGM.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam a autora, sob o aspecto jurídico a propositura não reúne condições para seguir 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, o projeto institui medida que interfere indevidamente no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, 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 – grifos acrescentados)



É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação, a estruturação dos órgãos públicos e a gestão das políticas e programas públicos.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in Estudos e Pareceres de Direito Público*, Ed. RT, 1984, pág. 24) 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.”

Poder-se-ia argumentar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, e não à forma como cada um deles se desenvolverá, como ocorre com a propositura em análise, que institui ato concreto de administração, função precípua do Poder Executivo.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

“Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

*A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade (in **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6).*

Convém salientar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem julgado inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre criação de funções a



órgãos vinculados à estrutura do Poder Executivo, consoante trecho abaixo reproduzido exemplificativamente:

“Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica, em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo.” (ADI nº 155.336-0/0, Relator Des. Penteado Navarro, DJ 27.06.2008)

Destarte, o Poder Legislativo, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Prefeito, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto nos artigos 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição do Estado e 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