



pl0783-19

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0783/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Professor Toninho Vespoli, que dispõe sobre instalação de gatil nos parques do Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, o termo “gatil” designa o local adequado para proteger os gatos da chuva, do frio e do sol, tratando-se também de localidade destinada a facilitar a adoção dos animais.

Há previsão, ainda, dentre outras coisas, de que o projeto executivo de cada gatil deverá ser desenvolvido de forma a se atentar para as particularidades de cada parque, considerando-se a população de gatos que vive no entorno, levando-se em consideração, ainda: (i) as necessidades dos gatos, tais como conforto, espaço, segurança e ventilação; (ii) as necessidades das equipes de trabalho; e (iii) as necessidades dos potenciais visitantes.

De acordo com a justificativa, o número de animais abandonados na cidade é crescente, o que tem acarretado diversos problemas, como frequentes relatos de maus tratos. Nesse contexto, afirma o autor, é dever do Município oferecer espaços que proporcionem boas condições de vida para os gatos, proporcionando cuidados veterinários, alimentação e moradia e, assim, ampliando as chances para que encontrem um novo lar.

Não obstante o elogioso propósito, o projeto não reúne condições jurídicas para prosperar.

O art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município preceitua que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, seu § 2º, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

“Art. 37. [...]

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

*IV - **organização administrativa** e matéria orçamentária;*

*V - **desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.**”*

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais.



pl0783-19

Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, **a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias.**

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

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que 'Autoriza o Poder Executivo a criar o 'Programa Salvando Vidas', que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua, requalificando os mesmo ao mercado de trabalho. **Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas – Vício de iniciativa – 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.** Violação aos arts. 5º, 24, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente.”*



pl0783-19

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2121808-79.2016.8.26.0000, rel. Des. Carlos Bueno, j. 07.12.2016) (grifos nossos)

Cabe ainda fazer outro registro. Ao interpretar referido dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal fixou, em sede de repercussão geral, o entendimento de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911RG/RJ, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016). Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem também assim decidindo.

Ocorre que é necessário distinguir algumas nuances. A Corte Bandeirante reconhece, por exemplo, que mera campanha educativa não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Executivo, ainda que ausente especificação da fonte de custeio (ADI 0049541-51.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 31.07.2013; ADI 0082191-54.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 21.08.2013; ADI 2056678-45.20168.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24.08.2016; ADI 2161268-73.2016.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. 01.02.2017). Contudo, **havendo criação de obrigação para a Administração que interfira em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo**, a lei proposta por parlamentar é reputada inconstitucional:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.290/16 (Autoriza a disponibilização da vacinação contra a gripe a todos os servidores públicos do Município de Guarujá). **Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo.** Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144, 176, inciso I e 219, parágrafo único, 2 da Constituição do Estado. Ação procedente.”*

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2115209-90.2017.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. 08.11.2017) (grifos nossos)

Não obstante inexistir previsão expressa no texto, é intuitivo que a criação de espaços reservados aos gatos em parques municipais implica uma série de obrigações para o Poder Público, como demarcação, sinalização, limpeza, segurança, higiene etc. Ou seja, a presente proposição se imiscui em matéria de competência exclusiva do Executivo na medida em que a efetivação do seu propósito depende de ações concretas do Poder Público, inseridas no contexto da organização e planejamento de políticas públicas.

Trata-se de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se



pl0783-19

da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 47, II, XIV, XIX, "a", c/c 144 da Constituição do Estado e do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município.

Importante destacar ainda que a opção pela constituinte de estabelecer casos em que cabe exclusivamente ao Executivo iniciar o processo legislativo decorre do princípio da separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal), um princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro que busca harmonia entre os Poderes, sem sobreposição, pelo sistema de freios e contrapesos. Não obstante o elogioso propósito, a propositura em apreço acaba por sobrepor o Legislativo ao Executivo, evidenciando também afronta ao dispositivo constitucional referido.

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