



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0719/24.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Dr. Adriano Santos e Jair Tatto, que visa instituir diretrizes, estratégias e ações para implementação do Centro de Proteção Integral às mães atípicas solo/cuidadoras, no âmbito do Município de São Paulo.

Nos termos do projeto, o Centro de Proteção Integral será responsável por: I – elevar e melhorar a qualidade de vida de mães atípicas solo/cuidadoras, considerando as dimensões emocionais, físicas, culturais, sociais e familiares; II - garantir o acesso universal e integral à saúde física e mental; III – desenvolver ações que as façam sentir-se valorizadas sem comprometer os cuidados que devem despender a seus filhos; IV – promover acesso a serviços psicossociais, assistenciais e emancipativos em relação à nova identidade social como mães/cuidadoras; V – desenvolver ações de bem-estar e de autocuidado como rotina, com vistas a prevenir ou reduzir sintomas de transtornos psíquicos como ansiedade e depressão; VI – desenvolver ações complementares de suporte para o filho, quando a mãe atípica tiver que realizar consultas, exames, terapias e encontros ou participar de atividades; VII – estimular os demais membros da família quanto ao cuidado e à proteção, visando aumentar o nível de bem-estar e melhorar a função e as interações familiares; VIII – promover intervenção de profissionais de saúde, educação, assistência social e jurídica, no que diz respeito a compreender as necessidades dessas mães/cuidadoras.

A propositura ainda preconiza que o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, será responsável pela coordenação, implantação e implementação do Centro de Proteção Integral, assim como pela capacitação dos profissionais que atuarão no tratamento multidisciplinar.

Não obstante os elevados propósitos de seus autores, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para seguir em tramitação.

Com efeito, embora elaborada com uma redação que remeta à fixação de meras diretrizes para a prestação do serviço público, a propositura preconiza a implantação de um Centro específico para o atendimento de mães atípicas solo/cuidadoras e, nesse aspecto, dispõe sobre matéria atinente à organização administrativa, matéria de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo, nos termos dos arts. 37, § 2º, IV e 69, XVI da LOM.

Observe-se que os dispositivos acima estão em consonância com as alíneas "a" e "b", do inciso II, do § 1º, do art. 61, da Constituição Federal, restando claro que a propositura representa ingerência indevida do Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo.

Com efeito, incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais. É o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, quem tem melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o seu custeio, estabelecendo, assim, as ações a serem tomadas.



Nesse aspecto, embora o entendimento jurisprudencial atual seja no sentido de uma interpretação mais flexível da iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, é certo que tal iniciativa limita-se ao estabelecimento de normas gerais, à fixação de diretrizes para aprimoramento da prestação de um serviço público, usurpando a competência do Executivo a determinação da criação de um novo órgão público como o pretendido pelo presente projeto de lei.

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)

Ademais, ao pretender criar referido Centro de atendimento, o projeto interfere no 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, transgredir 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 o entendimento ora exposto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município de Mauá, que dispõe sobre a elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público “é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública”.

.....
Desta forma, muito embora inexistia inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada.

(ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20 – grifos acrescentados)

Voto nº: 37.661

Órgão Especial Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2155404-20.2017.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Mauá

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Mauá

VOTO DO RELATOR

EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 4.997, de 29 de outubro de 2014, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar que “Estabelece objetivos e diretrizes para instituição do Serviço de Denúncia de Violação dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do Município de



Mauá e dá outras providências” - Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada - Violação aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa - Ação procedente.

.....
A lei impugnada, ainda que louvável a intenção do legislador de criar um serviço de denúncia de violação aos direitos da criança e do adolescente, na verdade, acaba por criar obrigações à Administração Pública (recebimento de denúncias, reclamações, sugestões, encaminhamento dessas aos Conselhos Tutelares, divulgação do serviço e processamento estatísticos dos dados obtidos), quando deveria ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da criação de eventuais projetos e parcerias em casos tais. Com efeito, pacífico, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, o entendimento segundo o qual cabe ao Poder Executivo, primordialmente, a função de administrar, sendo que o referido diploma invade a seara da gestão administrativa no “tocante à organização e funcionamento que compreende a definição de atribuições de órgãos e entidades da Administração Pública” (fl. 59).

Nesse sentido, precedentes deste C. Órgão Especial decidindo caso similar:

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Moacir Peres

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 08/03/2017

Data de publicação: 14/03/2017

Data de registro: 14/03/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 8.299, de 29 de setembro de 2014, do Município de Jundiaí - Legislação que “cria o serviço DISQUE-IDOSO” - Desrespeito aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual - Vício formal de iniciativa - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Ademais, a lei criou despesas públicas, sem indicar os recursos para a sua execução - Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente.

.....”

(grifos acrescentados)

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.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Ante o exposto, presente o vício de iniciativa, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento do 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,