



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1414/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0110/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Isac Félix, que dispõe sobre a possibilidade de celebração de convênio com entidades da sociedade civil e cooperativas de reciclagem de lixo, visando ao fornecimento de bicicletas de carga aos catadores de lixo, no Município de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com a propositura, as bicicletas, que serão disponibilizadas pelo Município, deverão ser dotadas de um sistema de carrinho de engate, com recipiente para captação de carga de resíduos recicláveis (art. 2º). Os interessados em receber as bicicletas de carga deverão atender aos critérios e requisitos a serem estabelecidos pelo Poder Executivo ou definidos nos convênios que venham a ser celebrados (art. 3º).

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que afronta a iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que regulem tal matéria.

Ocorre que pelo teor de seu texto, ao criar para o Poder Executivo Municipal a possibilidade de celebrar convênio com entidades da sociedade civil e cooperativas de reciclagem de lixo, visando fornecer bicicletas de carga para a coleta de lixo, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Com efeito, verifica-se que a propositura não se atém à fixação de meras diretrizes, pretendendo, em realidade, impor a adoção de determinadas condutas ao Poder Executivo, assumindo feição de ato concreto de administração, incidindo, assim, em flagrante violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas públicas, 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 a prioridade das ações a serem efetivadas.

Para poder se desincumbir de tal função, deve o Poder Executivo estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV) e sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI).

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 E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Legitimidade do Prefeito municipal para ajuizar a ação. Coleta e reciclagem de lixo. Matéria de interesse local. Competência do Município para implantação do serviço. Lei de iniciativa de vereador. Impossibilidade. Ofensa à separação dos poderes. Ação procedente. (TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9046084-67.2004.8.26.0000; Relator (a): Celso Limongi; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 22/06/2005)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3 803, de 10 de fevereiro de 2006, que "Cria o Conselho Municipal de Habitação Popular na cidade de Tatuí". Matéria afeta à criação de órgão na administração pública municipal, cuja iniciativa é reservada ao Executivo. Vício de iniciativa configurado Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 24, § 2º, "2", 25 e 144, todos da Constituição do Estado Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada." (ADI nº 162.919-0/7-00, j. 10/09/2008, grifamos)

"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 164.772-0/0, j. 07/01/2009, grifamos)

Observe-se que a celebração de convênios é ato tipicamente administrativo e integra o plexo de competências inerentes ao Poder Executivo, e, portanto, devem sujeitar-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nossos Tribunais têm decidido neste sentido, consoante se depreende dos excertos abaixo transcritos:

"No presente caso a lei é absolutamente inconstitucional, já que a celebração de convênios administrativos, onerosos ou não, independe sempre de autorização legislativa.

Como anotado pelo douto Procurador Geral de Justiça, 'Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, como demonstrado na inicial. E, apenas para reforçar o argumento, transcrevo outro recente julgamento da Suprema Corte: ' Separação e independência dos poderes: submissão de convênios firmados pelo Poder Executivo à prévia aprovação ou, em caso de urgência, ao referendo de Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade de norma constitucional que a prescreve; inexistência de solução assimilável no regime de poderes da Constituição Federal, que substantiva o modelo positivo brasileiro do princípio da separação e independência dos poderes, que se impõe aos Estados membros: reexame da matéria, que leva à reafirmação da jurisprudência do Tribunal.' (STF, ADI nº 165-5, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo nº 85, de 01.10.97)." (TJSP ADI nº 51.787.0, j. 16/06/1999)

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS E DÍVIDAS DA ADMINISTRAÇÃO: AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, inciso XXVI do artigo 53, e § 2º do artigo 82. I - Norma que subordina convênios e dívidas da administração à aprovação da Assembleia Legislativa: inconstitucionalidade, porque ofensiva ao princípio da independência e harmonia dos poderes. C.F., art. 2º. Precedentes do STF. II. - Inconstitucionalidade do inc. XXVI do art. 53, e § 2º do art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF, ADI nº 177-9 RS, j. 01/07/96)

Resta claro, assim, que a proposta viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Carta Magna, no art. 5º da Constituição do

Estado de São Paulo e no art. 6º de nossa Lei Orgânica, já sendo entendimento pacífico em nossa jurisprudência que nem mesmo a sanção tem o condão de afastar a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (v.g., ADI n? 13.882-0, TJSP; ADI n? 1.070, STF).

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 12/09/2018.

Caio Miranda Carneiro - PSB

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB - Relator

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 13/09/2018, p. 73

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.