



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1931/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0307/19

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que autoriza as instituições de ensino do município a contratarem empresas prestadoras de serviços especializados de segurança.

De acordo com a justificativa, a propositura possui aptidão para melhorar o nível de segurança das escolas, sendo certo que este é um dos fatores que mais preocupam os pais e responsáveis legais por crianças em idade escolar.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Conforme prevê o art. 24, inciso XV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude. Aos Municípios, cabe suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, II, da Constituição Federal).

As crianças e os adolescentes pertencem a uma classe de sujeitos especiais assim como os idosos e as pessoas portadoras de necessidades especiais aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial.

Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) estabelece como dever do Poder Público, além da família e da sociedade em geral, assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Destaque-se, ademais, o artigo 213, I e III, da Lei Orgânica do Município, o qual estabelece que o Município, com participação da comunidade, deverá desenvolver políticas que visem o bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, e o atendimento integral do indivíduo.

Em atenção ao disposto pelo art. 41, XI, da Lei Orgânica, é necessária a convocação de duas audiências públicas durante a tramitação deste projeto.

Para aprovação, o projeto deverá contar com o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica Municipal.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09/10/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Reis (PT) - Autor do Voto Vencedor

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0307/19

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que autoriza as instituições de ensino do município a contratarem empresas prestadoras de serviços especializados de segurança.

De acordo com a justificativa, a propositura possui aptidão para melhorar o nível de segurança das escolas, sendo certo que este é um dos fatores que mais preocupam os pais e responsáveis legais por crianças em idade escolar.

Em que pese a inquestionável importância da propositura, sob o aspecto jurídico, esta não possui respaldo para seguir em tramitação, uma vez que afronta o princípio da Separação de Poderes.

Como observado, o presente projeto de lei dispõe sobre a instituição de um programa a ser executado pelo Poder Executivo, sendo a iniciativa legislativa, por conseguinte, do Chefe de tal poder.

Com efeito, dentro da competência privativa do Prefeito em dirigir a administração municipal (art. 69, II, da Lei Orgânica Municipal), inserem-se as atribuições de planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração, cabendo ao Chefe do Executivo dentro da sua função de governar estabelecer prioridades, fazer escolhas e implantar os programas e campanhas que forem condizentes com o programa de governo pelo qual foi eleito.

A Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo:

a) competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);

b) atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);

c) competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV);

d) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre servidores públicos municipais (art. 37, §2º, III); e

e) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a 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. (grifamos)

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto simplesmente autorizar ao Poder Executivo a criação do programa não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa" (extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo. (grifamos) - ADI 164.819-0/5-00

Cumpre observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Ante o exposto, somos PELA INCONSTITUCIONALIDADE, 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 09/10/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente - Contrário

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Contrário

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT) - Contrário

Ricardo Nunes (MDB) - Contrário
Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS) - Contrário
Rute Costa (PSD) - Contrário
Sandra Tadeu (DEM) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 17/10/2019, p. 130

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