PARECER 136/2019

Parecer ao Projeto de Lei nº 037/2019-L, de 28 de fevereiro de 2019, de autoria do vereador Alfredo Fernandes Estrada, que “Dispõe sobre auxílio aos moradores constantemente afetados pelos alagamentos no Município”.

Apresenta o Vereador Alfredo Fernandes Estrada, o Projeto de Lei nº 037/2019-L, que instituiu o Plano Intersetorial de Atenção e Auxílio aos moradores frequentemente vítimas de alagamentos no Município de São Roque.

O Plano Intersetorial de Atenção aos moradores vítimas de alagamento no Município, orientará o processo de construção da Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de risco e seu respectivo sistema municipal.

É o relatório.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Valendo-se, então, desses comandos, o art. 86 da Lei Orgânica do Município de São Roque apresenta o rol de atribuições exclusivas do prefeito:

Art. 86 Compete, privativamente, ao Prefeito:

[...]

II - exercer, com o apoio dos auxiliares diretos, a direção superior da administração local;

[...]

IV - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;

XI - expedir atos próprios da atividade administrativa;

XII - contratar terceiros para a prestação de serviços públicos;

Vê-se que a Lei Orgânica atribui exclusivamente ao prefeito a gestão municipal, indicando inclusive que cabe somente a ele dispor sobre a organização municipal.

Tanto é assim que há diversas manifestações jurisprudenciais no sentido de ser inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas, por usurpação de atribuição exclusiva do Poder Executivo. Por todas, veja-se decisório proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 11.040/2001. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL A QUO. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Decisão:

10. O Estado tem, portanto, o dever constitucional incontornável de modelar as estruturas políticas e administrativas por ele criadas e desenvolvidas para o atingimento dos fins estabelecidos e das ordens que nele atuam.

A titularidade de serviços públicos, como são os transportes coletivos, mantém-se com o concedente (ente público) e o seu exercício afeiçoa-se à demanda social e, ainda, ao cumprimento das exigências constitucionais e legais. Os serviços públicos são concedidos ou

permitidos a quem os deseja prestar, na hipótese de se dar o seu desempenho sob o regime de concessão ou permissão, sempre segundo o interesse público buscado.

11. Por isso é que afirmei, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.649 (de minha relatoria, Plenário, DJ 16.10.2008), que a livre iniciativa garantida pela Constituição da República não confere às empresas liberdade para desempenhar aquelas atividades "sem se submeter às normas legais sobre licitação, sobre a forma de prestação, sobre os cuidados e limites para o desenvolvimento da tarefa, se vier a ser cometida à empresa e, principalmente, ao contrato no qual se estabelecem, de acordo com os ditames das leis, os direitos, mas também os limites, as obrigações e a responsabilidade do concessionário ou do permissionário do serviço".

Assim, o empresário que constitui empresa voltada à prestação de serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, mas não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço, por ser concessionário ou permissionário de um serviço público.

12. Entretanto, a finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.

13. É que, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), a Constituição da República impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os

quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que **o legislador local não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo** (nesse sentido, v.g., a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.124/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.4.2005).

14. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador Relator asseverou:

"A lei impugnada, que é de origem parlamentar e que foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal de Campinas, depois de rejeitado o veto do Prefeito, obriga as empresas permissionárias do sistema de transporte coletivo urbano a instalarem, em parte dos seus veículos, rampas elevatórias para acesso de deficientes físicos.

Nela, atribui-se à Prefeitura a incumbência de expedir, pelo órgão responsável, ordens de serviços relacionadas com a operação do sistema, bem como impõe-se ao órgão encarregado do planejamento e ordenamento do transporte coletivo urbano a realização de estudos visando a dar prioridade na implantação dos equipamentos nas linhas de maior demanda; prevê-se, outrossim, no aludido diploma legal, as punições a serem aplicadas pela Prefeitura às permissionárias, em caso de infração às suas regras.

Além disso, a lei atribui à Prefeitura Municipal a execução das adaptações necessárias nos pontos de paradas de ônibus, a serem concluídas antes do início de operação dos veículos equipados com as rampas de acesso" (fls. 375-376).

No caso vertente, o Ministério Público Federal concluiu que:

"De fato, a Lei Municipal n. 11.040/2001, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a implantação de dispositivo especial para embarque e desembarque de deficientes físicos em veículos da frota de ônibus pertencente ao sistema de transporte coletivo urbano do Município de Campinas, matéria inserida, por disposição contida no art. 61, § 1º, II, alíneas a e e, da Constituição Federal, no âmbito de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e, no caso, por aplicação do princípio da simetria, do Prefeito Municipal.

Cumprir notar que o transporte público municipal, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumbe da gestão direta do serviço, constitui atribuição da administração pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente.

Na verdade, a norma ora impugnada possui caráter regulamentar, pois trata de ato administrativo propriamente dito, aspecto procedimental concernente à exploração de serviço municipal. Assim, tem-se também por malferido o art. 84, IV, a, da Carta Política, que determina ser da competência privativa do Chefe do Executivo os atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

(...)

Desse modo, a iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração, corolário da separação de poderes" (fls. 457-458).

15. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.

Nesse sentido, v.g., o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 508.827/SP, de minha relatoria (Segunda Turma, DJe 19.10.2012), assim ementado:

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL PAULISTA N. 12.614/1998. ISENÇÃO PARCIAL. 'ZONA SUL'. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO." (STF. RE 534.383 / SP. Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA. Julgado em 12/12/12. Negritou-se. Demais destaques do original.)

A propósito, colacionam-se manifestações do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, justamente sobre leis de iniciativa parlamentar que

previam políticas públicas de caráter assistencial, inclusive sobre a concessão de auxílio as vítimas de enchentes:

ADI. LM 11.193/2014 – SOROCABA. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 11.193, de 13 de outubro de 2014, do Município de Sorocaba, que estabelece política pública de transporte coletivo urbano daquela Municipalidade (**concedendo isenção ao pagamento de tarifa pela prestação de serviço público comercial ou industrial**, executado direta ou indiretamente, a usuários sócio-economicamente carentes ou considerados em situação especial, nos termos da mesma Lei) – Violação aos artigos 5º, 25, 117, 120 parágrafo único e 159, todos da Constituição Estadual – **Matéria reservada ao Poder Executivo** – Vício formal de inconstitucionalidade - **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, além de criar despesas ao erário público, eis que sequer indica a fonte de recursos que custeariam tal isenção** (ausência de previsão orçamentária), em flagrante violação ao equilíbrio econômico-financeiro - Precedentes desta Corte – Ação procedente." (ADI 22403291720158260000 - São Paulo – Órgão Especial – Salles Rossi – 24/02/2016 - Votação Unânime – Voto nº 34093. Destacou-se.).

ADI. LM 1.227/2005 – CARAGUATATUBA. "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.227, de 19 de dezembro de 2005, do Município de Caraguatatuba, **de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a transferir áreas da Prefeitura a famílias carentes do Município em regime de comodato ou doação. 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. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente." (ADI 21753772920158260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Carlos Bueno – 03/02/2016 – Votação Unânime – Voto nº 43549. Destacou-se.).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.964, de 31 de março de 2016, do Município de Suzano, de iniciativa do Poder Legislativo, que autoriza o Poder Público a conceder auxílio financeiro às famílias atingidas por enchentes no ano de 2015. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre concessão de auxílio financeiro às vítimas de enchentes, avançou sobre área administrativa, ou seja, tratou de matéria que - por se referir a ações de socorro à população (em situação de emergência) e por envolver gestão de recursos públicos - é reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. E essa inconstitucionalidade fica ainda mais evidente quando se nota que a norma impugnada - ao contrário de se revestir de generalidade e abstração - foi editada para atendimento (ou gerenciamento) de situações específicas e pontuais (enchentes e inundações), ocorridas no passado (dezembro de 2015), além do que atribuiu novas obrigações aos órgãos da administração municipal ao determinar que a Defesa Civil (assim entendida a Secretaria Municipal da

Defesa Civil e Social), criada pelo art. 5º da Lei 4.632, de 14 de janeiro de 2013, e com as atribuições originais fixadas no art. 20, também efetue levantamento da extensão e natureza dos prejuízos causados pelo evento danoso; ou (ii) que o Poder Executivo crie uma Comissão Especial para esse fim, quando, na verdade, "é indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação" (ADIN nº 3.254-ES, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16/11/2005). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em outro precedente, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário" (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Lei meramente autorizativa. Irrelevância. O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2144637-54.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2016; Data de Registro: 15/12/2016. Destacou-se.)

De todo o panorama apresentado, tem-se que a iniciativa para legislar sobre políticas públicas é privativa do prefeito. Desse modo, conclui-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei em apreço.

Independente do parecer em questão, o projeto deve receber parecer das Comissões de Constituição Justiça e Redação e Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo.

Maioria simples, única discussão e votação nominal para aprovação do projeto.

É o parecer, s. m .j.

São Roque, 26 de junho de 2019

YAN SOARES DE S. NASCIMENTO

Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica