

### **Parecer 015/2018**

Parecer ao Projeto de Lei 005, de 25/01/2018-L, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de cursos de primeiros socorros por funcionários das escolas municipais no âmbito da Estância Turística de São Roque e dá outras providências”.

Pretende o Nobre Edil José Luiz da Silva César, por meio do aludido Projeto de Lei, autorizar o Poder Executivo a celebrar convênio para realização de curso de primeiros socorros com a polícia Militar por meio do corpo de bombeiros ou entidades públicas reconhecidas e especializadas nos cursos, para os servidores da rede municipal de ensino.

Impõe ainda que em todas as escolas municipais deverá haver servidores treinados em primeiros socorros, além de que, exige que os servidores contratados para cargos em escolas do município possuam o certificado de primeiros socorros.

É o relatório

Inicialmente cumpre-nos esclarecer que o Poder Executivo para celebrar qualquer convênio, seja com entes da administração direta, indireta ou com entidades do terceiro setor, não necessita de autorização legislativa, conforme entendimento do Tribunal de

Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a ADIN nº. **2175867-17.2016.8.26.0000** em face de dispositivo da Lei Orgânica do Município de São Roque que preconizava tal exigência.

Lado outro, 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, a Lei Orgânica do Município de São Roque determina que as leis que criam atribuições ao Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do prefeito, nos moldes do art. 60, § 3º, I:

Art. 60. [...]

§ 3º **São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:**

[...]

**III - criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta,** autárquica ou fundacional. (Negritou-se.)

No caso em tela, norma de iniciativa do Poder Legislativo cria atribuições ao Poder Executivo, impondo a este a realização de cursos de primeiros socorros aos servidores e funcionários alocados em escolas municipais. Assim, latente a inconstitucionalidade do projeto de lei em comento.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, ao qual a Administração é jurisdicionada, tem posição clara quanto à impossibilidade de norma oriunda do Poder Legislativo criar atribuições típicas do Poder Executivo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** tendo por objeto Lei Municipal nº 7.124, de 23 de dezembro de 2009, que "**dispõe sobre o atendimento preferencial aos portadores de câncer no Município de Presidente Prudente em estabelecimentos comerciais, supermercados, bancos, eventos culturais, hipermercados, lotéricas, isenção nas tarifas dos ônibus urbanos,** e dá outras providências". **Norma de autoria de vereador. Invasão de esfera de atuação do Prefeito, a quem compete a gestão da administração pública, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução de interesse local. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes.** Lei que cria despesas sem, contudo, indicar a fonte de custeio ou receita - Violação dos artigos 5º, 25, 47, incs. He XIV, e 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

## Voto

É pacífico o entendimento nesta r. Corte, que embora a Câmara Municipal, seja órgão meramente legislativo, somente lhe incumbe editar atos normativos de caráter genérico e abstrato.

Segundo Hely Lopes Meirelles: *"A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito 'adjundi causa', isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, **o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição.** Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial"* (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 14ª ed., pp. 605/606).

**Compete, portanto, com exclusividade ao Executivo o exercício dos atos que impliquem no gerir das atividades administrativas da cidade, a ele cabendo a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução das tarefas que lhe são atribuídas. Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equívalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes.**

Neste sentido, destaca-se deste Sodalício: *"Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Plenário do Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em recente julgado, que "Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar junções que são de incumbência do Prefeito".* (TJSP ADIN nº 53.583, rei. Des. Fonseca Tavares; 43.987, rei. Des. Oetterer Guedes; 38.977, rei. Des. Franciulli Neto; 41.091, rei. Des. Paulo Shintake).

(Relator (a): Ribeiro dos Santos; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 16/02/2011; Data de registro: 07/04/2011; outros números: 990101424193. Destacou-se.)

Há, inclusive, decisão pela inconstitucionalidade de proposta de lei de iniciativa parlamentar que institui Programa Municipal de Primeiros Socorros na rede de ensino pública e particular local, por entender haver afronta ao princípio da separação de poderes:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 11.381, de 9 de outubro de 2013, do Município de São José do Rio Preto, editada a partir de proposta parlamentar, que institui Programa Municipal de Primeiros Socorros na rede de ensino pública e particular local - Legislação que versa questão atinente ao planejamento, à organização, à direção e à execução dos serviços públicos, atos de governo afetos à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local —** Inobservância da competência reservada conferida ao Prefeito que acabou por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes - Execução da lei municipal contestada, ademais, que exigirá o empenho de considerável quantia, voltada à contratação ou manejo de pessoal capacitado para ministrar os cursos ali previstos (v. arts. 3º e 7º da Lei nº 11.381/13) e outras despesas necessárias, em especial deslocamento dos educandos para as visitas ao Corpo de Bombeiros (v. art. 5º da Lei nº 11.381/13), sem que se tivesse declinado a respectiva fonte de custeio - **Vícios de inconstitucionalidade aduzidos na exordial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo** - Precedentes desta Corte-Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0195538-65.2013.8.26.0000; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2014; Data de Registro: 10/02/2014. Destacou-se.)

Por um lado, em situações análogas, o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao qual a Administração é jurisdicionada,

determinou a inconstitucionalidade de normas de iniciativa do Poder Legislativo que interferem nas atribuições do Poder Executivo.

Por fim, o artigo 4º do Projeto de Lei insere como requisito ao provimento de cargos em creches, o curso de primeiros socorros. Entendemos que tal exigência é desproporcional e irrazoável limitando a participação de interessados no certame, ferindo, em decorrência, o princípio da isonomia.

O projeto de lei em questão atribui novas competências para órgãos da administração pública, perfeitamente cabível uma vez que a propositura foi deflagrada pelo Poder Executivo, nos exatos termos do inciso III, do § 3º do artigo 60 da Lei Orgânica do Município.

Entendemos que o deverá receber pareceres das comissões permanentes de Constituição, Justiça e Redação e Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Turismo.

É o parecer

São Roque, 06 de fevereiro de 2018.

**FABIANA MARSON FERNANDES**

Assessora Jurídica

**YAN S de S NASCIMENTO**

Assessor Jurídico