

PARECER PRÉVIO Nº 14/2020

PROJETO DE LEI CM Nº 48/2020

REF.: PROCESSO Nº 1.819/2018

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR SARGENTO LÔBO

ASSUNTO: Projeto de Lei que institui o "Programa de Distribuição de Ração aos Animais", no Município de Santo André, em virtude da emergência em saúde pública decorrente da pandemia causada pela Covid-19.

À
Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Sargento Lôbo, protocolado nesta Casa no dia 05 de maio do corrente ano, que institui o "Programa de Distribuição de Ração aos Animais", no Município de Santo André, em virtude da emergência em saúde pública decorrente da pandemia causada pela Covid-19, dando atribuições às Secretarias de Meio Ambiente e da Saúde (art. 2º) e, ainda, autorizando o Poder Executivo a firmar convênios ou parcerias com instituições públicas e privadas (art. 5º).

Segundo o nobre Vereador-autor, a distribuição se destina aos protetores independentes e às organizações sociais de proteção animal, de modo a minimizar os gastos destes, que aumentam sobremaneira nesta época de pandemia, em decorrência do abandono de animais nas ruas e espaços públicos, os quais são resgatados e amparados por tais entidades e protetores, que arcam com todos os custos até a adoção definitiva dos bichos.



Em que pese a importância e a louvável intenção do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura apresenta **VÍCIO DE INICIATIVA**, o que acarreta a sua **INCONSTITUCIONALIDADE**.

Como se sabe, não é permitido ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, **à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.**

O Poder Legislativo não está autorizado a instituir campanhas ou programas, sob pena de invadir seara de atuação típica do Executivo, ferindo assim o princípio da separação dos poderes, já mencionado.

É **INCONSTITUCIONAL**, portanto, qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.

Igualmente, entendemos que a referida propositura é **ILEGAL**, por afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo a organização administrativa do Executivo (inciso III), serviços públicos (inciso IV) e atribuições das secretarias e órgãos da administração (inciso VI).

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles¹ sobre a questão:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária **independentemente de**

¹ Direito Municipal Brasileiro, 9ª. edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.



autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...)

Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, **não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa,** sob pena de incidir em inconstitucionalidade , por ofensa a prerrogativas do prefeito.”
(*grifamos*)

O E. Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência do Poder Executivo configura violação do princípio constitucional da reserva de administração:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional de 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, transgride 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, ADI-MC 2.364 AI., Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01.08.2001, DJ 14.12.2001, p. 23)

É necessário ainda enfrentar outras questões sob o aspecto legal e constitucional do projeto de lei ora em análise.

A celebração de convênios por parte do Poder Executivo é matéria estritamente administrativa, pois configura típico ato de gestão, de condução dos negócios públicos municipais, sendo, portanto, de exclusiva alçada do Poder Executivo. A exigência de autorização legislativa fere o “princípio da independência dos Poderes”, consagrado expressamente no art. 2º da Constituição Federal.

O assunto é pacífico na jurisprudência pátria. O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República, tem declarado, de forma reiterada, a **inconstitucionalidade de dispositivos que exigem autorização legislativa para assinatura de convênios**, por considerá-los violadores dos princípios da harmonia e independência dos Poderes.

A propósito disso, o Mestre Toshio Mukai também chegou a semelhante conclusão em artigo publicado em 1989, sob o título “Inconstitucionalidade de aprovação prévia pela Câmara Municipal de Convênios a serem celebrados pelo Executivo”, no qual faz a seguinte recomendação:



“Em face das considerações expendidas e, em especial, levando-se em consideração dos precedentes jurisprudenciais mencionados, que traçam orientação pacífica na matéria, de nossa mais alta Corte, **sugerimos às Câmaras Municipais que, por ocasião da elaboração de suas Leis Orgânicas Municipais, não insiram nelas disposições da espécie, isto é, que façam depender de autorização legislação a celebração de convênios com entidades públicas ou particulares pelo Executivo, por serem, como vimos, e também em face da nova Constituição, absolutamente inconstitucionais.**”

A propósito, **cumpr** registrar que **o inciso XII do art. 8º da Lei Orgânica do Município de Santo André**, dispondo sobre exigência de autorização legislativa para assinatura de convênios, **foi declarado inconstitucional** pelo egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 149.484-0/5-00).

Afora isso, a concretização do objeto do projeto, s.m.j., implicará em gastos ao Poder Público Municipal, o que, em tese, exige que a propositura fosse instruída com o estudo de impacto orçamentário-financeiro, em face do que dispõem os artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se pode verificar, nos presentes autos, o legislador não indicou a origem dos recursos necessários ao custeio das despesas advindas do projeto de lei em tela, o que se incompatibiliza com os artigos 25 e 176, inciso I, da Constituição do Estado de São Paulo, que estabelecem pressupostos de validade para as leis que dispõem sobre aumento de despesas que não estão previstas na Lei Orçamentária Anual.

Observamos que a sugestão dessa medida governamental pode ser enviada ao Poder Executivo através de INDICAÇÃO, a título de



assessoramento, nos termos do artigo 2º, § 4º, e artigo 145, ambos do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, da Lei Orgânica de Santo André, pois a propositura, ainda que indiretamente, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública.

É o nosso parecer prévio, de caráter meramente opinativo e informativo, que submetemos a superior apreciação, sem embargo de opiniões divergentes, que sempre respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 05 de junho de 2020.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP Nº 78.046

