

**PARECER PRÉVIO Nº 25/2022**

**REF.: PROCESSO Nº 5360/2022**

**PROJETO DE LEI CM Nº 142/2022**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADORA DRA. ANA VETERINÁRIA**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei CM 142/2022 que autoriza o Município de Santo André a tornar lei municipal o Programa Moeda Pet, objeto do Decreto Municipal nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022.

À

Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de Projeto de Lei de autoria da nobre Vereadora Dra. Ana Veterinária, protocolizado nesta Casa no dia 18 de agosto de 2022, que autoriza o Município de Santo André a tornar lei municipal o Programa Moeda Pet, objeto do Decreto Municipal nº 17.872, de 13 de janeiro de 2022.

Em que pese a boa intenção de que se reveste a medida preconizada pela ilustre Edil, entendemos, sob o ponto de vista legal, que a matéria **não é de competência da Câmara de Vereadores.**

A matéria fere o art. 42 da Lei Orgânica do Município, que reserva ao Prefeito exclusividade na iniciativa de projetos de lei que disponham sobre **serviços públicos.**

Por outro lado, não há como negar que **a medida pretendida trata, na verdade, de atividade nitidamente administrativa da alçada do Prefeito, representativa de atos de gestão,** de escolha política quanto à forma de cuidar dos animais domésticos residentes no Município.



Assim, em que pese a intenção meritória da nobre Vereadora autora, a Câmara não pode, a nosso ver, dar início ao processo legislativo de tal matéria, pois a mesma pretende interferir no poder de gestão que é conferido ao Prefeito para prestar os serviços públicos de forma eficiente e estabelecer procedimentos atinentes à sua organização administrativa interna.

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> sobre a questão:

**“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de 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 fato de a matéria do PL 142/2022 já ser objeto do Decreto Municipal nº 17.872/2022 em nada muda a competência da iniciativa legiferante, que continua sendo privativa do Poder Executivo Municipal, a teor do disposto no artigo 42 da Lei Orgânica do Município, pois inserida na esfera de poder discricionário da administração.

---

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 9ª. edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.



No âmbito restrito à organização interna da Administração, existe uma reserva de regulamento, sendo vedada intromissão legislativa nesses assuntos, sob pena de inconstitucionalidade. **Trata-se da reserva de administração.**

Nesse sentido é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado reiteradamente a inconstitucionalidade de leis municipais que pretendam interferir na organização administrativa do Poder Executivo, a exemplo do seguinte Acórdão, cuja ementa abaixo transcrevemos:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

*Lei nº 1.797, de 17 de maio 2019, do Município de Taquarituba, dispondo sobre a **criação do 'Projeto Cão Sem Fome'**.*

**Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa, competindo-lhe deliberar sobre a criação e as características de ação governamental envolvendo animais domésticos.** *Ademais, descabida a imposição pelo Legislativo, de obrigações concretas ao Executivo.*

**Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais** *(arts. 5º, 47, XIV, e 144 da Constituição Estadual. **Ação procedente.**" (grifamos – TJSP – ADI nº 2131906-21.2019.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial – Relator Designado: Evaristo dos Santos, Data de Julgamento: 09/10/2019, ação julgada procedente por maioria de votos)*

A propósito de tema tão instigante, permitimo-nos, com a devida vênua, algumas considerações:



A Emenda Constitucional nº 32/2001 trouxe significativas mudanças no cenário constitucional brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 32/2001 outorgou ao Chefe do Poder Executivo a atribuição de dispor, mediante decreto, dos detalhes sobre a organização e funcionamento da Administração Pública, antes subordinada à lei.

Antes da EC 32/2001, diz a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, o Direito Brasileiro conhecia apenas os decretos regulamentares ou de execução, não havendo fundamento para o decreto autônomo ou independente no nosso Direito.

O advento da EC 32/01 modificou também a estrutura jurídica normativa do País, pois os decretos, originariamente subordinados às leis complementares e ordinárias, quanto autônomos ficam diretamente vinculados à Constituição Federal e passam a ser objeto de ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) para controle de constitucionalidade e não mais de ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), por não ter caráter subsidiário.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a organização e o funcionamento de seus órgãos são sempre feitos por Decreto do Presidente da República. Nesse sentido, reza o art. 84, VI, 'a', da Constituição Federal:

“Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor, mediante decreto, sobre: *(Redação dada pela EC nº 32/2001)*

---

<sup>2</sup> Direito Administrativo, 14ª edição, São Paulo, Atlas, 2002.



a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (*Incluída pela EC nº 32/2001*) ...”

Na redação antiga, o art. 84, VI, da CF, previa:

“Art. 84 – Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Federal, na forma da lei; ...”

A atual redação deixou clara a intenção de tratar a matéria por decreto, o chamado regulamento autônomo, pois retirou do texto constitucional a expressão “na forma da lei”.

A competência do Presidente para disciplinar “a organização e o funcionamento da administração federal” é consectária lógica do princípio da separação dos Poderes, que concentra nas mãos do Chefe do Poder Executivo a gestão da máquina federal e, por conseguinte, lhe dá os meios para que o faça.

De nada valeria a atribuição de competências privadas ao Presidente se o Legislativo pudesse nela se imiscuir, ou vice-versa. Seria absurdo pensar em Decreto Presidencial dispondo sobre o Regimento Interno do Senado, assim como não faz sentido pensar em lei tratando da organização e funcionamento da Administração Federal.

Acerca da Emenda Constitucional nº 32/01, Alexandre de Moraes<sup>3</sup> defende a legalidade da extensão de tal medida na esfera municipal, nos seguintes termos:

---

<sup>3</sup> Direito Constitucional, 23ª edição, São Paulo, Atlas, 2008, p. 471-472.



“Essa nova previsão, cuja aplicabilidade é automática aos Estados e Municípios, independentemente de expressa previsão (princípios federais extensíveis), pode, apesar de juridicamente desnecessário, ser repetida nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas distrital e municipais (por exemplo, na C. Paulista, art. 47, XIX, com redação dada pela EC 21/06), no sentido de adequação do texto local ao texto maior e com a mesma finalidade de agilização e eficiência na organização e gestão da coisa pública pelo Chefe do Executivo estadual, distrital ou municipal, desde que tais medidas não impliquem aumento de despesa, criação ou extinção de órgãos públicos”.

Como se vê, de fato, o Prefeito Municipal baixou o Decreto nº 17.872/2022, dispondo sobre os Programas “Banco Municipal de Rações e Utensílios para Animais” e “Moeda Pet”. Mas, como já explicado, e segundo alguns abalizados juristas, tal atribuição lhe foi permitida a partir da E.C. 32/2001, ainda que não tenha havido a adequação da Lei Orgânica do Município de Santo André ao disposto na mencionada emenda constitucional.

Diante de todo o exposto, consideramos o PL CM nº 142/2022 não somente **ilegal**, por ferir o art. 42 da Lei Orgânica do Município, mas também **inconstitucional**, por afrontar o princípio constitucional da independência entre os Poderes.

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, por tratar, ainda que por via reflexa, de matéria orçamentária.



É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Assistência Jurídica Legislativa, em 15 de setembro de 2022.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

