

PROCESSO Nº 2605/20
PROJETO DE LEI CM Nº 62/20

À
Comissão de Justiça e Redação
Senhora Presidente

Trata-se do projeto de lei CM nº 62/20, de autoria da Vereadora Elian, que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa de Apoio ao Transportador Escolar Municipal – PATEM, no âmbito do Município de Santo André, no período de pandemia da COVID-19, e dá outras providências.

Embora a matéria seja de competência municipal, quanto à iniciativa do projeto deve ser observada a Lei Orgânica do Município de Santo André, que estabelece o rol das matérias de **iniciativa exclusiva do Prefeito**, que inclui os projetos que disponham sobre **serviços públicos (art. 42, IV)**.

O PL trata de tema relacionado à organização, funcionamento e direção superior da administração, cuja competência para regulamentação é afeta ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, **ato de gestão**, inserido na esfera do poder discricionário do Prefeito Municipal.

Por outro lado, a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, regulamentada pelo Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020, estabelece as medidas que as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Cumpre ressaltar que a referida legislação aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, e aos entes privados e às pessoas naturais.



Por decorrência dos citados dispositivos constitucionais, a **competência para implementação de programas governamentais ou políticas públicas relacionadas à atuação administrativa**, área em que está inserido o objeto do presente projeto de lei, cuja natureza é evidentemente administrativa, pertence ao Poder Executivo, já que é atividade própria da Administração Pública.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e **execução de políticas e de serviços públicos**. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

Ao município, como sabido, é dado legislar para **suplementar** a legislação estadual e federal, desde que isso seja **necessário ao interesse local** e respeitando as normas federais e estaduais já existentes, o que não ocorre no presente caso. Outrossim, é desnecessária a edição de norma municipal que garanta as determinações de leis e decretos federais, posto que estas são de observância obrigatória em todo o território nacional.

Ademais, em caso de necessidade de regulamentação municipal, indispensável asseverar que a iniciativa legislativa para a implantação destas ações no município é **exclusiva do Poder Executivo**, nos termos dos Arts. 84 da Carta Magna e 42 da Lei Orgânica Municipal, por implicar na criação de diversas atribuições a órgãos da administração. Deve se considerar também que a matéria diz respeito à organização de prestação de um serviço público municipal, que deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo

Conforme anota Hely Lopes Meirelles, *“O sistema de separação de funções executivas e legislativas impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o*



mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Dando continuidade ao raciocínio diz que “O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos); ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão de seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 735/736 e 739).

Salientamos, porém, que a matéria poderá ser encaminhada ao Prefeito Municipal pela via da **indicação**, instrumento propício ao desempenho da atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo e expressamente prevista no artigo 145 do Regimento Interno desta Casa.

Lembramos que leis autorizativas constituem exceção em nosso ordenamento jurídico.

Ao mencionar leis autorizativas, a CF/88 refere-se ao casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do



que propriamente com a sua função legislativa. Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, independentemente da existência de lei autorizativa pois está dentro de suas funções típicas.

Por todo o exposto, entendemos ser a presente propositura **ILEGAL E INCONSTITUCIONAL**, ressaltando que a matéria exige **quorum** de maioria absoluta, nos termos do Artigo 36, §1º, I, “i”, da Lei Orgânica do Município, uma vez que se trata de matéria orçamentária, ainda que indiretamente.

Caso esta Douta Comissão de Justiça compartilhe do mesmo entendimento, apontamos para a observância da regra regimental disposta no §1º do artigo 54, que determina o **imediate arquivamento das matérias julgadas inconstitucionais pela Comissão de Justiça e Redação**.

É como nos parece.

Santo André, 25 de agosto de 2020.


Rodolfo Severiano de Oliveira
OAB/SP 266.412

