

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.946 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**AGTE.(S)** : **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**  
**ADV.(A/S)** : **MÁRIO SÉRGIO MASCHIETTO E OUTRO(A/S)**  
**AGDO.(A/S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**INTDO.(A/S)** : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E OUTRO(A/S)**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **KATIA LEITE**

**DECISÃO**

**AGRAVO – JUÍZO DE RETRATAÇÃO – AÇÃO DIRETA ESTADUAL – LEI MUNICIPAL – INICIATIVA PARLAMENTAR – SEQUÊNCIA DO EXTRAORDINÁRIO.**

1. O assessor Dr. Lucas Faber de Almeida Rosa prestou as seguintes informações:

O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal e material dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como da Lei nº 13.881, de 30 de julho de 2004, do mesmo Município, ante fundamentos assim resumidos:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei – Arts. 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que cuidam dos Conselhos de Representantes; e Lei n. 13.881, de 30 de julho de 2004, do mesmo Município, que dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências –

Vício de iniciativa e interferência, pelo Legislativo, em poderes próprios do Chefe do Poder Executivo – Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes – Ação julgada procedente.

Nas razões do extraordinário, a Câmara Municipal de São Paulo alega a violação dos artigos 1º, cabeça, 2º, 5º, inciso LV, 29, cabeça e inciso XI, 30, inciso I, 31, § 3º, 61, cabeça, 74, § 2º, e 93, inciso IX, da Carta da República. Aponta deficiência na fundamentação do acórdão recorrido, considerada a omissão relativa a aspectos da estrutura e função dos Conselhos de Representantes. Argui a ausência de afronta à iniciativa legislativa privativa do Prefeito. Conforme argumenta, a instituição dos mencionados Conselhos não interfere na estrutura da Administração Pública, por não a integrarem. Enfatiza estarem os mencionados entes fora do aparelho estatal. Sob o ângulo da inconstitucionalidade material, articula com a inexistência de ofensa ao princípio da separação de poderes. Segundo assevera, o Legislativo, ao elaborar os atos atacados, não se imiscuiu no escopo de atuação do Executivo, uma vez que os Conselhos de Representantes são estruturas autônomas da sociedade civil.

Por meio da decisão de folha 466 a 468, Vossa Excelência negou seguimento ao extraordinário, consignando:

**AÇÃO DIRETA ESTADUAL – LEI MUNICIPAL – INICIATIVA PARLAMENTAR – SEPARAÇÃO DE PODERES – INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO– INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

1. O Tribunal de origem, em ação direta, declarou a inconstitucionalidade formal dos artigos 54 e 55 da Lei

## RE 626946 AGR / SP

Orgânica do Município de São Paulo bem como da Lei nº 13.881, de 30 de julho de 2004, do mesmo Município. Consignou:

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, de cuja feitura não participa o Chefe do Executivo, prevê, nos seus artigos 54 e 55, que a cada área administrativa do município a ser definida corresponderá um Conselho de Representantes, cujos membros serão eleitos, tudo na forma do que dispuser a lei; e enumera as atribuições desse Conselho.

Por sua vez, a Lei nº 13.881, de 30 de julho de 2004, do mesmo Município, de origem parlamentar, “dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências”.

De acordo com essas leis, ao Conselho de Representantes, de cuja composição participam cidadãos comuns e pessoas eleitas por partidos políticos com representação na Câmara Municipal, compete, entre outras atribuições, participar do processo de planejamento municipal, incluído diretrizes orçamentárias, orçamento, plano diretor, bem como fiscalizar a sua execução e os demais atos da administração municipal, Enfim, imiscuir-se em tudo quanto se relaciona com as atividades do Poder Executivo.

Tem-se, pois, que a legislação impugnada se ressentida de vício formal, uma vez que afronta o princípio de que compete exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre “criação das Secretarias de

Estado”, no qual está ínsita a competência exclusiva do Chefe do Executivo para as leis que estabeleçam as atribuições dessas Secretarias e dos órgãos e entidades incumbidos da administração pública, princípio esse que é de observância obrigatória pelo Município [...]

Por outro lado, dita legislação interfere na “direção superior da administração”, que, no âmbito municipal, deve ser exercida privativamente pelo Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais [...]

2. Na interposição do recurso extraordinário foram observados os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por advogado regularmente constituído, foi protocolada no prazo assinado em lei. A Câmara Municipal aponta a ofensa aos artigos 1º, 2º, 29, cabeça e inciso XI, 30, inciso I, 31, § 3º, 61 e 74, §2º, do Diploma Maior.

O Supremo já proclamou ser obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo. Precedentes: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator Ministro Ilmar Galvão. O acórdão impugnado na origem está em harmonia com esse entendimento, no que restringe a iniciativa de projetos de lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica ao Chefe do Poder Executivo.

A finalidade de revestir de maior efetividade determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar, que ultrapassa os limites constitucionais quando cria órgãos

## RE 626946 AGR / SP

não previstos no modelo federal. Não há qualquer deficiência na fundamentação do acórdão recorrido.

3. Ante o quadro, nego seguimento ao recurso extraordinário.

4. Publiquem.

A agravante, na minuta de folha 275 a 279, sustenta a necessidade de sequência do extraordinário, a ser examinado em sede de repercussão geral. Articula com a falta de afronta à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo local. Consoante alega, os diplomas impugnados não criaram órgão administrativo, cargo, emprego ou função nos quadros da Administração Pública. Enfatiza que os Conselhos de Representantes não têm poderes administrativos, tampouco licitam e guardam bens públicos. Diz serem os mencionados entes espaços institucionais autônomos para o exercício da cidadania, voltados à fiscalização das ações do Poder Público. Anota que as decisões dos Conselhos não vinculam o Executivo. Assinala que se limitam a debater, opinar e participar da formulação de políticas públicas.

A parte agravada, devidamente intimada a manifestar-se, defendeu o acerto do ato atacado.

À folha 559 à 561, Vossa Excelência indeferiu o pedido de ingresso, como terceiros interessados, formulado por Centro Santo Dias de Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo, Associação Movimento Voto Consciente, Instituto São Paulo Sustentável, Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, Via Cultural Instituto de Pesquisa e Ação pela Cultura, e Associação Instituto de Política e Formação Cidadã.

## RE 626946 AGR / SP

O processo encontra-se concluso no Gabinete.

2. Na interposição deste agravo, atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por profissional da advocacia regularmente credenciado, foi protocolada no prazo legal.

Assiste razão à agravante. O exame dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e, principalmente, da Lei municipal nº 13.881/2004 revela, no que toca aos questionados “Conselhos de Representação”, inexistir criação de cargos, funções ou empregos públicos da Administração direta ou autárquica a ensejar a reserva de iniciativa legislativa prevista no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal.

Os diplomas legais não versam órgão integrante da estrutura da Administração Pública, mas, consoante o § 1º do artigo 1º da aludida Lei ordinária municipal, “organismo autônomo da sociedade civil”, a ser reconhecido pelo Poder Público municipal “como órgão de representação da sociedade de cada região para exercer os direitos inerentes à cidadania de controle social, fiscalizando ações e gastos públicos, bem como manifestando demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência”.

No desempenho dessas atividades, os Conselhos de Representantes não poderão, segundo o § 2º do mesmo preceito legal, substituir, em “nenhuma hipótese”, os conselhos municipais e gestores instituídos pela Carta da República, por leis federais e municipais, cabendo-lhes atuação integrada e complementar. Nas atribuições constantes do artigo 9º, surge ausente previsão de poder decisório ou de veto das ações do Poder Executivo. Incumbe às citadas entidades, tão somente, a articulação de interesses e demandas sociais na fiscalização do Estado.

É dizer, os atos impugnados direcionam à compreensão de não estarem os Conselhos incorporados na Administração direta ou

## **RE 626946 AGR / SP**

autárquica. A ressaltar a óptica, notem que não foram inseridos, na Lei Orgânica do Município de São Paulo, sob a rubrica do Poder Executivo, mas, sim, no capítulo direcionado ao Legislativo, evidenciando as finalidades de fiscalização do trato da coisa pública e promoção da participação política da sociedade civil.

3. Ante o quadro, reconsidero a decisão atacada a fim de que o extraordinário, por sinal admitido na origem, tenha sequência e seja submetido ao Colegiado para solução definitiva do tema.

4. Publiquem.

Brasília, 6 de outubro de 2016.

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator