

PARECER Nº 233/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE **PROJETO DE LEI Nº 0556/09**.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Edir Sales, que dispõe sobre a criação da Coordenadoria da Colheita Urbana de Segurança Alimentar e Nutricional para fornecimento de alimentos e combate ao desperdício.

Em suma, pretende a propositura a criação de um órgão público que teria a atribuição de captar doações de alimentos e promover sua distribuição, diretamente ou através de entidades previamente cadastradas às pessoas e famílias em estado vulnerável.

Não obstante os elevados propósitos de sua autora, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade campo de competência privativa do Poder Executivo.

Com efeito, objetiva a propositura a realização de um ato concreto, qual seja, a criação de um órgão público que teria uma dupla função: combater o desperdício de alimentos próprios para o consumo e distribuir os alimentos que fossem doados ao referido órgão por restaurantes, mercados, cozinhas industriais e estabelecimentos afins.

O projeto prevê ainda o cadastramento de entidades assistenciais sem fins lucrativos que tenham interesse em efetuar a distribuição dos alimentos doados (art. 3º) e a realização de campanhas de esclarecimento e estímulo à doação, redução de desperdício, aproveitamento integral de alimentos e demais atividades de educação para o consumo (art. 5º).

Resta claro, assim, que o projeto não se reveste da abstração e da generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais, consubstanciando-se em típico ato de administração, eivado de vício de ilegalidade por não observar o disposto nos artigos 37, §2º, IV; 69, XVI e 70, XIV todos da Lei Orgânica do Município.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação. Exatamente por isso, a Lei Orgânica do Município assegura ao Poder Executivo a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

Deve ser consignado, ainda, que o objetivo da propositura, no tocante à captação e distribuição de alimentos, já está contemplado na Lei Municipal nº 13.327, de 13 de fevereiro de 2002 (regulamentada pelo Decreto nº 42.177, de 11 de julho de 2002), que dispõe sobre a criação do "Banco de Alimentos", nos seguintes termos:

"Art. 1º Fica instituído, no âmbito da cidade de São Paulo, o programa 'Banco de Alimentos', com objetivo de captar doações de alimentos e promover sua distribuição, diretamente ou através de entidades previamente cadastradas às pessoas e/ou famílias em estado vulnerável."

Ressalte-se, por oportuno, a semelhança extrema dos textos do projeto em análise e da citada Lei nº 13.327/02 e frise-se que já estando previsto em lei o pretendido pela propositura, a forma pela qual o Poder Público se desincumbirá da atribuição legal é matéria afeta ao âmbito interno da Administração, a ser disciplinada por Decreto como, de fato, foi feito.

Neste ponto são pertinentes as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração." Corroborando as assertivas acima, acerca da exclusividade conferida ao Chefe do Poder Executivo na gestão dos serviços públicos, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, consoante segmento de acórdão proferido nos autos da ADI 152.293-0/0-00, Rel. Des. Barbosa Pereira, julgada em 23/04/08, a seguir transcrito ilustrativamente:

"Inconstitucionalidade - Ação direta - Artigo 3º da Lei Municipal nº 6.209, de 22 de março de 2007 - Criou o programa "Vida Nova Mulher Mastectomizada". - Lei de iniciativa exclusiva do Prefeito - Ofensa à Constituição Estadual - Vício de iniciativa - Ação procedente - Inconstitucionalidade declarada. ...

No caso da presente ação, tem-se que a 'Câmara aprovou a Lei 6.209/07, de autoria parlamentar, impondo regras tipicamente executivas relativas a serviços prestados pela administração, por suas secretarias e departamentos, mesmo que em benefício das mulheres mastectomizadas, o que, embora plausível, ferre o princípio constitucional a iniciativa reservada, rompendo com o equilíbrio da convivência harmônica entre os poderes do Estado' ...

Deve ser assegurada ao Executivo a independência nas matérias que lhe digam respeito, para que decida os rumos que tomará para a administração local. Assim, a lei em exame, ao impor à Prefeitura atividades de administração no Município, interferiu nas prerrogativas do Prefeito, ofendendo os artigos 5º e 144 da Constituição Estadual." (grifamos)

Desta forma, a propositura ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por fim, registre-se que, ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, a propositura cria despesa obrigatória de caráter continuado e nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/4/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Floriano Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

José Police Neto – PSDB

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR ABOU ANNI E DOS VEREADORES AGNALDO TIMÓTEO, KAMIA E NETINHO DE PAULA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0556/09.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Edir Sales, que dispõe sobre a criação da Coordenadoria da Colheita Urbana de Segurança Alimentar e Nutricional para fornecimento de alimentos e combate ao desperdício.

Em suma, pretende a propositura a criação de um órgão público que teria a atribuição de captar doações de alimentos e promover sua distribuição, diretamente ou através de entidades previamente cadastradas às pessoas e famílias em estado vulnerável.

O projeto pode prosperar, como veremos.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulista, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em outro aspecto, consoante o disposto nos artigos 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Ainda nesse aspecto Sandra Silva<sup>2</sup> em sua obra "O Município na constituição federal de 1988," afirma que:

"Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem".

A propositura também encontra fundamento na competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na proteção e defesa da saúde, nos termos do art. 24, inciso XII c/c art. 30, inciso II, ambos da CF/88, que confere competência legislativa supletiva aos Municípios neste aspecto, já que o objetivo do projeto se insere na possibilidade de captação e distribuição de alimentos.

Portanto, a iniciativa atende a interesse local do Município de São Paulo, encontrando amparo nos artigos 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, expressão definida segundo Dirley da Cunha Junior<sup>3</sup>, como não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos,

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/4/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário)

Abou Anni – PV – Relator

Agnaldo Timóteo – PR

Florianio Pesaro – PSDB (contrário)

Gabriel Chalita – PSB (contrário)

João Antonio – PT (contrário)

José Police Neto – PSDB (contrário)

Kamia – DEM

Netinho de Paula – PC do B