

PARECER Nº 492/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1248/95.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Wadih Mutran, que dispõe sobre a obrigatoriedade de construção de Postos Policiais nas praças públicas dos bairros do Município de São Paulo.

O projeto recebeu parecer pela ilegalidade desta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (fls. 06 e 07), do qual foi interposto recurso (fl. 09), retornando para nova manifestação, em razão do Requerimento RPS nº 07-00004/2009, aprovado em Plenário (fl. 26), com fundamento no artigo 72 do Regimento Interno, tendo em vista a alteração da Lei Orgânica pela Emenda nº 28/06, que excluiu os serviços públicos do rol de iniciativas privativas do Prefeito. Entretanto, o parecer exarado às fls. 06 e 07 deve ser mantido, como veremos a seguir.

Pois bem, primeiramente, é preciso assinalar que o fato de ter sido excluída da Lei Orgânica do Município, através da Emenda 28/06, a previsão de iniciativa privativa ao Sr. Prefeito para projetos de lei que disponham sobre serviços públicos, não abre à Câmara Municipal a possibilidade de legislar irrestritamente sobre o tema, editando, por exemplo, leis que determinem ao Executivo a prática de certos atos. Com efeito, ao legislar sobre tal tema esta Casa deverá observar os mesmos requisitos exigidos quando legisla sobre os demais temas que estão na esfera da competência municipal.

Por outras palavras, deverão ser respeitados especialmente o princípio da independência e harmonia entre os Poderes e os requisitos da abstração e generalidade, estes, por excelência, traços característicos das leis.

Assim, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições de prosseguimento, pois porta vício de iniciativa, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, isto porque trata de ato concreto de criação de Postos Policiais, que demanda alocação de bens e recursos públicos, assim como mão-de-obra qualificada para desempenhar funções típicas de atividade fim.

Nestes termos, a propositura institui medida típica de organização administrativa, que segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc..." (in "Direito Administrativo Moderno", Ed. RT, 2ª ed., pág. 31), assuntos que a Lei Orgânica reserva à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, parágrafo 2º, inciso IV c/c art. 69, inciso XVI, c/c art. 2º e art. 84, ambos da Constituição Federal.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se 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." (grifamos)

Nesse sentido, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo.” (ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro - grifamos)

Esse entendimento harmoniza-se com o do STF:

“... É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa”. (ADI 2.840-5/ES grifamos)

Desta forma, o projeto, 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).

Nesse sentido tem sido o entendimento da jurisprudência, como se pode depreender do acórdão citado:

“Medidas específicas relativas à execução dos serviços de transporte coletivo são de alçada exclusiva do Poder Executivo Municipal. Permitindo o transporte gratuito, obriga o texto legal a municipalidade a subsidiar as tarifas ou a indenizar as empresas. Trata-se, como é evidente, de ingerência na atuação do Executivo Municipal” (Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADIN 12.904-0, j. 16.10.91).”

Por fim, registre-se que, ainda que não existissem os vícios acima apontados 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), uma vez que a iniciativa cria despesa obrigatória de caráter continuado, sendo necessária, portanto, 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 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 15/06/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Dalton Silvano - Relator

Abou Anni - PV

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

José Américo - PT