PARECER Nº 886/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0596/17.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Eliseu Gabriel, que institui o Sistema Municipal de Fiscalização Ambiental da cidade de São Paulo e estabelece as diretrizes de cooperação entre os órgãos da Administração Pública, para exercer as atividades de fiscalização das ações lesivas ao meio ambiente e controle de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

De acordo com a proposta, o Sistema Municipal Ambiental de São Paulo (SISMAM - SP) constitui órgão local integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), específico às atividades de fiscalização ambiental e controle de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais.

O projeto prevê, ainda, os órgãos que compõem a estrutura do SISMAM - SP, quais sejam: o órgão consultivo e deliberativo (Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES), o órgão central (Secretaria do Verde e do Meio Ambiente - SVMA), e os órgãos executores (Secretaria do Verde e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais). Demais disso, o projeto estabelece as atribuições dos órgãos integrantes do Sistema Municipal de Fiscalização Ambiental, inclusive através do auxílio da Guarda Civil Metropolitana, para aplicação de sanções como: embargo de obra ou atividade; suspensão parcial ou total da atividade; apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na prática da infração; destruição ou inutilização do produto e demolição da obra.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor da proposta, ela não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Embora disponha sobre matéria afeta à proteção e defesa do meio ambiente, sobre a qual podem legislar concorrentemente a União, os Estados, o Distrito Federal e também o Município, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 24, VI c/c art. 30, I e II da CF), a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação por ferir o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes.

Com efeito, dentro da competência privativa do Prefeito em dirigir a administração municipal (art. 69, II, da LOM) inserem-se as atribuições de planejamento, direção, organização, e execução das atividades da Administração, cabendo ao Executivo - dentro da sua função de governar - estabelecer prioridades, fazer escolhas, implantar e aprimorar programas, campanhas e serviços públicos, pautando-se pelos comandos normativos do texto constitucional e pelo próprio programa de governo pelo qual foi eleito.

Neste sentido, esclarece o ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (In "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24) 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." (grifamos)

Também é pacífica a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo em julgar inconstitucional a lei que contenha a ingerência indevida do Poder Legislativo nas funções executivas:

"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." (grifamos). (ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro).

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n° 12.677, de 24 de fevereiro de 2017 que "Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Adoção Responsável de Pequenos Animais", da cidade de São José do Rio Preto. Alegado vício de iniciativa. Violado o princípio da separação de poderes. Criação de despesa sem indicação da fonte de recurso. - Procedente. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. - Ação procedente." (ADI 2042936-16.2017.8.26.0000, Rel. Péricles Pisa).

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 4.877, de 31 de março de 2015, que institui o "Programa Eco-Ponto" e estabeleceu procedimentos para a coleta de lixo. Constituição Estadual. Parâmetro específico do controle de constitucionalidade de Lei Municipal. Inadmissível o controle abstrato de constitucionalidade por violação à norma infraconstitucional. Instituição de programas, campanhas e serviços administrativos. Matéria de nítido caráter administrativo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Vulneração à reserva da Administração. Desrespeito à competência normativa, consoante disposto nos artigos 5º, 24, parágrafo 2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX, 144 e 176, inciso I, da Constituição Estadual. Afronta ao artigo 25 da Constituição Bandeirante. Inexistência. Precedente do Colendo Supremo Tribunal Federal. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da mencionada norma." (ADI 2246835-72.2016.8.26.000, Rel. Sérgio Rui).

O projeto estabelece diversas atribuições a diferentes órgãos do Poder Executivo, tais como a Secretaria do Verde e Meio Ambiente, a Secretaria de Segurança Urbana, a Secretaria das Prefeituras Regionais e a Guarda Civil Metropolitana, interferindo, desse modo, na organização administrativa do Poder Executivo, tarefa que somente incumbe ao Sr. Prefeito.

Ante o 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 13/06/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Celso Jatene - PR - Relator

Cláudio Fonseca - PPS

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/06/2018, p. 68-69

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.