

PARECER Nº 960/2007 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 543/06**.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Abou Anni, que visa determinar a criação, no âmbito do Município de São Paulo, de um crematório destinado à incineração de animais, especialmente de animais domésticos e de estimação como cães e gatos.

A propositura institui medida que contribui para preservação da saúde e do meio ambiente, encontrando fundamento no ordenamento jurídico em vigor.

De acordo com a Constituição Federal, art. 225, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Carta Magna dispõe, ainda, ser competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI) e sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), e também dos Municípios, eis que a eles cabe suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos limites do interesse local (art. 30, I e II).

Nesse sentido é, inclusive, a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida³ para quem “a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais”.

A Lei Orgânica do Município, por seu turno, ao tratar sobre proteção e defesa da saúde e do meio ambiente determina:

“Art. 213. O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I – políticas que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos de trabalho;”

“Art. 180. O Município, em cooperação com o Estado e a União, promoverá a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente”.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Durante a tramitação do projeto deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto somos,
PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/06/07.

João Antônio – Presidente

Jorge Borges – Relator

Agnaldo Timóteo

Claudete Alves

Farhat

1 In Competências na Constituição de 1988, Ed. Atlas, pág. 125

VOTO VENCIDO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 543/06

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Abou Anni, que visa determinar a criação de um crematório destinado à incineração de animais, especialmente de animais domésticos e de estimação como cães e gatos.

Segundo a propositura, o crematório será construído pelo Poder Público em local previamente escolhido e de modo que seja mínimo o impacto ambiental no seu entorno.

A propositura pretende ainda autorizar o Poder Executivo a implementar um bosque com jardins para receber o depósito das cinzas resultantes da cremação dos animais, com a colocação de lápides funerárias, aberto ao público e para aqueles com vontade de recordar ou homenagear a memória de seus animais de estimação falecidos.

Não obstante a louvável intenção do autor da propositura, o projeto é ilegal porque determina a prática de ato concreto de governo.

Com efeito, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração de normas de conduta de caráter genérico e abstrato, não podendo impor ao Poder Executivo, que é quem exerce a função administrativa, a execução de ato concreto, sob pena de violar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

O parágrafo único do art. 4º enquadra-se na categoria de lei autorizativa imprópria, que são aquelas leis que autorizam o Executivo a praticar ato de sua exclusiva competência ou que concedem autorização para a prática de ato que exige autorização legislativa sem, contudo, tenha o Executivo pedido tal autorização.

A problemática não é nova e já foi enfrentada através de questão de ordem submetida à Comissão de Constituição e Justiça, pelo então Vereador Arnaldo Madeira, e que resultou no Precedente Regimental nº 02/93. Na referida questão de ordem se concluiu que:

“(…) De certa forma, a expressão “autorizar” está a indicar o exercício do poder fiscalizador da Câmara sobre o Executivo em certos atos de natureza complexa, cuja iniciativa é reservada com exclusividade ao Poder Executivo, mas que têm por condição para sua plena realização o aval dado pelo Poder Legislativo mediante lei. Interessa notar que todos os casos de autorização legislativa, mediante lei, elencados no art. 13 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, são referentes a medidas administrativas pertencentes ao campo das atribuições que o Direito Constitucional reserva tradicionalmente ao Poder Executivo (…)

(…) No caso das leis autorizativas é o Poder Executivo que tem a prerrogativa de dar início ao processo legislativo, visto tratar-se de matéria administrativa, detendo o poder de decidir, inicialmente, sobre a oportunidade e a conveniência de determinado empreendimento. Nesse sentido, é o Executivo quem escolhe o momento de pedir autorização. A Câmara então só se manifesta quando chamada a dar ou negar a autorização, podendo o Prefeito, dela se utilizar ou não, não estando obrigado a aproveitar a autorização recebida.

Isto posto, resta claro que as leis autorizativas impróprias, autorizações por lei que o legislativo concede ao Executivo sem que este as tenha pedido, mais que prejudiciais ao trabalho da Câmara Municipal por serem leis inócuas que atravancam e atrapalham a produção legislativa, são inconstitucionais, visto terem por objetivo burlar as restrições relativas à iniciativa do processo legislativo, violando a repartição constitucional e legal das atribuições privativas do Executivo e do Legislativo, ferindo assim o princípio da separação e da harmonia entre os poderes”.

Ressalte-se o entendimento pacífico em nossa jurisprudência no sentido de que nem mesmo a sanção tem o condão de afastar a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (ADin n. 13.882-0, TJESP; ADin n. 1.070, STF, j. 23.11.94).

O projeto viola ainda o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00.

Com efeito, consoante art. 16 da já citada Lei:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”.

Note-se, por oportuno, que consoante art. 15 desta mesma Lei, “serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”.

Face ao exposto, tendo em consideração que a propositura viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como o Precedente Regimental nº 02/93 e os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, somos pela ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/06/07.

Tião Farias – Relator

Jooji Hato