

PUBLICADO DOC 24/08/2007

PARECER Nº 1116/2007 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 664/05**.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa dispor sobre a criação de um parque linear no Elevado Costa e Silva, entre as Ruas Traipu e do Lavradio e Rua Ana Cintra, nos Distritos da Barra Funda e Santa Cecília, Subprefeituras da Lapa e da Sé.

Segundo a propositura, as atuais pistas do Elevado, nos dois sentidos, deverão ser interligadas a fim de manter a continuidade do parque, devendo o Executivo realizar os estudos necessários para o desvio do trânsito de automóveis naquele trecho, nas duas mãos de direção, de forma permanente.

Autoriza, ainda, o Executivo a construir viadutos de acesso ao elevado remanescente e obras de arte viárias nos logradouros da região devendo o acesso ao parque linear ser feito por rampas e por escadas rolantes a partir do nível das ruas.

Referido projeto vai além da esfera de competência do Poder Legislativo, interferindo em área de atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Com efeito, não pode o Legislativo determinar ao Executivo a criação de determinado empreendimento, uma vez que a função legislativa deve ater-se à produção de normas de caráter genérico, abstrato e impessoal, sendo reservada ao Executivo a competência de prover situações concretas, uma vez que estas se traduzem no exercício do poder de Administrar.

Na espécie, se trata de uma obra viária já existente e que exerce a função que lhe foi planejada no contexto do sistema viário municipal. A conveniência ou não de transformar tal obra em um parque – tendo em conta critérios de engenharia de tráfego –, bem como o projeto a ser implementado para concretizar tal transformação, é atividade típica de administração e deve remanescer no âmbito da exclusiva competência do Executivo, que possui a atribuição constitucional de administrar o Município.

Assim, lei de iniciativa do Legislativo que pretenda impor ao Executivo Municipal a obrigatoriedade de promover a implementação de uma obra, ainda que em conjunto com a iniciativa privada (art. 4º, parágrafo único da propositura), interfere em esfera de sua competência exclusiva, uma vez que cabe àquele Poder Municipal exercer as "funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura."1

Ainda nesse sentido preleciona Hely Lopes Meirelles que "a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Ed., pág. 553).

Veja-se sobre o assunto a jurisprudência abaixo:

"E, indubitavelmente, compete ao Prefeito a execução das obras e serviços públicos municipais em toda a sua plenitude. Assim, tratando-se de atribuição típica da Administração a condução dos negócios públicos, o planejamento das obras e serviços, bem como a realização das atividades locais, não poderia haver interferência da Edilidade, ainda que através de Lei.

(...)

Clara a vulneração do princípio da independência e harmonia entre os poderes".

(TJESP, Adin nº 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

Assim, o Projeto de Lei em apreço esbarra no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição Estadual e no art. 6º da Lei Orgânica do Município que estabelecem o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Por outro lado, o Projeto de Lei em tela, ao autorizar o Executivo a construir viadutos de acesso à parte remanescente do Elevado Costa e Silva (parágrafo único do art. 2º da propositura), pretende enquadrar-se na categoria de lei autorizativa, de molde a estender ao Legislativo iniciativa que não lhe compete.

Entretanto, trata-se na verdade de lei autorizativa imprópria.

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 fixada no Precedente Regimental nº 02/93, onde se concluiu:

“(…) 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”.

Resulta, do acima exposto, violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 6º, de nossa Lei Orgânica.

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

Por fim a propositura institui medida de expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, caracterizando-se como despesa obrigatória de caráter continuado, o que enseja a aplicação do disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, sendo certo que a propositura não observou tais ditames.

Ante todo o exposto, a propositura esbarra no princípio constitucional da separação entre os Poderes, expresso no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição Estadual e no art. 6º da Lei Orgânica do Município, uma vez que se imiscui em matéria que se encontra no âmbito de atribuição privativa do Executivo municipal e o Precedente Regimental nº 02/93, bem como nos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) razão pela qual a propositura não reúne condições de prosseguimento.

Diante do exposto, somos
PELA ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/08/07.

João Antônio – Presidente

Carlos Alberto Bezerra Jr. – Relator

Aginaldo Timóteo

Claudete Alves

Farhat

Jooji Hato

1 Voto do desembargador Fonseca Tavares na Adin. nº 63.449.0/0-00.