

PARECER Nº 1259/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO **PROJETO DE LEI Nº 0563/09**.

Trata-se projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Domingos Dissei, que dispõe sobre a neutralização de emissão de carbono gerado pela Prefeitura do Município de São Paulo.

O projeto institui o Programa Carbono Zero (art. 1º), que consiste na realização, pelo Executivo, do inventário específico de emissão de carbono por parte dos órgãos da administração (art. 2º), assim como a respectiva compensação através do plantio de árvores para fins de compensação, em áreas indicadas pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA.

O projeto em apreço é fundado, certamente, razões de alto interesse público, mas carece dos elementos autorizadores de seu prosseguimento.

De fato, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV; 69, XVI e 70, XIV, todos da Lei Orgânica do Município, estamos diante de competência privativa do Executivo, pois, ao determinar a implementação de programa consistente em providências como a realização de inventário de emissão de carbono e o plantio de árvores para compensá-la, atribuindo à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente-SVMA a incumbência da sua implantação e implementação, a propositura vem à baila como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade que devem ser revestidos os mandamentos legais.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre sua estrutura, organização e funcionamento (art. 70, XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

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 municípios, 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)

Corroborando as assertivas acima, temos o seguinte posicionamento do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADI nº 160.0360/2-00, Relator Dês, Mathias Coltro:

“Como bem pontuado pelo douto Procurador de Justiça, a gestão da prestação dos serviços públicos, e aí se inclui a Educação, é matéria afeta, de modo privativo, ao Executivo. (...)

A respeito do tema, leciona Elival da Silva Ramos: ‘Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de

que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo de fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial'.

De conseguinte, não foi dada ao Legislativo Municipal a competência para autorizar a prática de quaisquer atos concretos de administração do Município, ou iniciar projeto de lei que direta ou indiretamente diga com o currículo das escolas municipais, como na hipótese em tela.

Assim, a iniciativa para o dito projeto de lei é do Chefe do Executivo Municipal, e não da Câmara, razão pela qual o diploma em questão padece de inconstitucionalidade visceral, por conta da evidente violação do princípio constitucional da separação dos poderes. (grifamos)

ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro:

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)

Ademais, ao atribuir novos encargos à referida Secretaria Municipal, assim como ao Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeconomia Sustentável, a propositura interfere na organização administrativa do Município que, segundo Odete Medauar, engloba preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc " (in "Direito Administrativo Moderno", 2ª ed., pág. 31 – grifos nossos), 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, XVI.

Assim, o texto aprovado, ao se imiscuir 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 também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

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, 28/10/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

João Antonio – PT – Relator

Abou Anni – PV

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita – PSB

Gilberto Natalini - PSDB

José Olímpio – PP

Kamia – DEM