PUBLICADO DOC 28/11/2009, PÁG. 159

PARECER Nº 1511/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0560/09.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Edir Sales, dispondo "sobre o incentivo à realização de atividades de educação e de gestão ambiental".

Cria, em seu art. 1º, os Espaços Verdes Educativos, em igual número das Subprefeituras, a serem alocados nas circunscrições dessas unidades descentralizadas, nos quais será construída uma Casa Ecológica em cada um, conforme determina o art. 3º da iniciativa.

Essas construções terão finalidade educativa, recebendo uma biblioteca e visitas monitoradas para aulas ao ar livre e desenvolvimento de oficinas de jardinagem, compostagem orgânica, etc, onde se realizarão, ainda, oficinas de arte reciclagem com papel, vidro, plástico, e outros.

Dispõe em seu art. 6º sobre a inclusão da previsão orçamentária para a execução dessas disposições na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, "consignados nas pastas das Secretarias Municipais de Educação, do Verde e Meio Ambiente, da Habitação e do Trabalho".

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam sua autora, o projeto não reúne condições de prosseguimento porque configura usurpação de competência privativa do Sr. Prefeito, a quem caberia a iniciativa relativamente a tal matéria.

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. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A propositura institui medida típica de organização administrativa, que segundo Odete Medauar, englobam, 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, XVI.

O projeto, ao atribuir função à Secretaria Municipal, esbarra no disposto pelo art. 69, XVI, da LOM.

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:

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)

E também do STF, nos autos da ADI 2.840-5/ES:

"...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". (grifamos)

Desta forma, o texto aprovado 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).

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, 25/11/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente
João Antonio – PT – Relator
Abou Anni – PV
Agnaldo Timóteo – PR
Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB
Celso Jatene – PTB
Gilberto Natalini – PSDB
José Olímpio – PP
Kamia – DEM