

PARECER Nº 1917/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 376/12.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilson Barreto, que aprova traçado de faixa de terreno, entre as ruas Sales Junior e Princesa Leopoldina, para abertura de viela para pedestres, em substituição ao estabelecido pela Lei nº 7197, de 24 de outubro de 1968. De acordo com a proposta, ainda, os imóveis atingidos pelo plano aprovado serão oportunamente declarados de utilidade pública, para efeitos de desapropriação.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o seu autor, a proposta não reúne condições de prosseguir em tramitação, porque determina ao Executivo a prática de ato concreto de administração.

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.

Por força deste princípio, cada um dos Poderes possui uma função precípua, tendo uma missão privativa e indelegável nos termos da própria Carta Municipal.

Nas lições do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles restam claros os limites da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza a sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.”

“Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (in “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605)

No presente caso, pretende-se abertura de viela de trânsito de pedestres, em clara usurpação das funções do Poder Executivo, porque o projeto não traz um mandamento geral e abstrato, e sim ato específico e concreto de administração, criando ainda atribuições para órgãos públicos, matéria afeta à organização administrativa. Na chefia do Executivo municipal, cabe ao Sr. Prefeito a conversão da vontade abstrata da Lei em atos concretos e particulares, conforme ensina o mesmo mestre, acrescentando que:

“A execução das obras e serviços públicos municipais 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.” (ob. cit., p. 751)

Deste modo, destaca-se que todos estes são assuntos cuja iniciativa legislativa a Lei Orgânica reserva privativamente ao Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, §2º, IV c/c art. 69, XVI.

Importa destacar, neste aspecto, que é pacífica a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal sobre ser, privativamente, do chefe do Executivo a iniciativa para projetos que tratem de organização administrativa, com fundamento no disposto no

art. 61, §1º, II, a e e da Constituição da República, aplicável nas esferas estadual e municipal em razão do princípio da simetria. Essa posição foi reiterada nos autos da ADI nº 2329/AL, julgada em 14 de abril de 2010.

Também já é sedimentada na jurisprudência daquela mesma Corte o entendimento de que o vício de iniciativa é hipótese de inconstitucionalidade formal insanável. O que significa que sequer a sanção aposta ao projeto afasta a irregularidade. Neste sentido a decisão proferida na ADI nº 2113/MG, cujo julgamento se deu em 4 de março de 2009.

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. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º de nossa Lei Orgânica.

Por fim, o projeto contempla ação governamental que acarreta aumento de despesa, razão pela qual, em atenção ao disposto no art. 16, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento encontra adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Ademais, por demandar uma série de atos materiais para sua implementação, inviável, pois, à Câmara Municipal criar despesas para o Executivo sem a indicação dos recursos disponíveis, o que também é contrário aos ditames do mencionado diploma legal.

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 05/12/2012.

ABOU ANNI – PV

CELSO JATENE – PTB

EDIR SALES – PSD

FLORIANO PESARO – PSDB

JOSÉ AMÉRICO – PT – RELATOR

JULIANA CARDOSO – PT

MARCO AURÉLIO CUNHA – PSD

QUITO FORMIGA – PR