

PARECER Nº 919/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0033/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Vereador Antonio Goulart, que visa criar o Museu da Água, a ser edificado e implantado na área livre da Represa Guarapiranga, com acesso pela Rua Relva Velha, Cidade Dutra, âmbito da Subprefeitura da Capela do Socorro.

O Museu, além do acervo, abrigará sala de exposições, aquários, biblioteca digital, auditório e espaço para eventos.

A proposta merece prosperar, como veremos a seguir.

A propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, inexistindo, ainda, qualquer impedimento para a iniciativa de projetos de lei que versem sobre a matéria em questão, uma vez que a reserva de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre a prestação de serviço público foi abolida do citado diploma legal, através da Emenda nº 28, de 14 de fevereiro de 2006.

Oportuno observar que nesta seara – da fixação das linhas gerais a serem observadas quando da prestação de determinado serviço público – é inquestionável o cabimento de regramento legal oriundo de iniciativa parlamentar, posto que na hipótese serão fixados, de modo geral e abstrato, os parâmetros que devem nortear a prestação do serviço e não regrada de forma específica e minuciosa a sua execução.

A esse respeito, pertinente a clássica lição de Hely Lopes Meirelles (In, Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Editora Malheiros. 16ª edição, 2008 p. 617/8):

A atribuição típica e predominante 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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração.

[...]

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. (grifamos)

Ressaltamos, ainda, trecho do relatório do Desembargador Laerte Sampaio, na Adin nº 994.09.226713-3, que tramitou pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “Já decidiu este Órgão Especial que ‘importa interferência em atividade concreta do Chefe do Executivo municipal, em matéria de polícia sanitária, uma vez que a este cabe privativamente exercer, com o auxílio de seus Secretários, a direção superior da administração, nos termos do art. 47, II, combinado com o art. 144 da Constituição Estadual. A respeito do tema, este Colendo Órgão Especial, no julgamento da Adin n. 067 251-0/5-00, de que foi relator o Eminentíssimo Desembargador LUIZ TÂMBARA, louvando-se em lição de HELY LOPES MEIRELLES, consignou o seguinte: ‘A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito ‘adjudivandi causa’, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situação concreta por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição.’ (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 115.249-0/0-00)”

Ademais, cumpre salientar decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido da legalidade de lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo, a qual teve por objetivo a atribuição de competência à Secretaria Municipal do Meio

Ambiente, sob a fundamentação de que em tal matéria não existe reserva de iniciativa ao Poder Executivo, bem como que já existindo órgão municipal criado dentro da estrutura da administração pública que tenha por função desenvolver a política municipal de meio ambiente, não representa a proposta a criação de uma nova atribuição a exigir a indicação de recursos para atender aos novos encargos:

EMENTA INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de iniciativa parlamentar. Instituição do "Censo Verde" visando o levantamento das áreas verdes na região urbana, a ser realizado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente para elaboração do programa de recuperação ambiental, a cargo de sobredita Secretaria - Alegação da norma combatida atentar contra o princípio da independência e harmonia entre os poderes, deixando de indicar recursos disponíveis para custeio dos encargos criados - Inocorrência - Matéria de proteção ambiental, cuja ordem constitucional vigente não contempla dispositivo atribuindo competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo local - Ato normativo que não provoca aumento de despesa pública a exigir indicação de recursos disponíveis - Ação improcedente.

(...) Por seu turno, não prospera a matéria preliminar suscitada pela requerida, ao sustentar que a lei impugnada constitui ato administrativo concreto. A bem da verdade, a natureza do conteúdo da norma questionada, não se adequa ao conceito de ato administrativo concreto, vez que a aplicação de sua estrutura não se esgota como se dispende para um único e específico caso. Ao revés, possui coeficiente de normatividade e generalidade abstrata, de modo a objetivar o controle por meio da ação direta de inconstitucionalidade de lei, em face da Constituição Estadual. (...) Ademais, não se entrevê eiva de inconstitucionalidade, pelo fato da norma questionada deixar de indicar recursos efetivamente existentes e disponíveis para custeio dos encargos destinados à sua execução. Ao revés, como bem observou o substancial parecer da ilustrada Procuradoria-Geral de Justiça: "...já existindo a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, a Câmara Municipal não está provocando, com o ato normativo em pauta, aumento de despesa pública, a exigir indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos".

(ADI 47.166-0/0, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Ementa e trecho do voto do Relator Rebouças de Carvalho, v.u. 16/09/98) (grifamos)

Outrossim, sob o aspecto material, o projeto também se encontra em consonância com os mandamentos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município.

A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que, por óbvio, é de total interesse da humanidade, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, ao impor ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso I, da Constituição Federal), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o poder-dever do Município de zelar pelo meio ambiente:

"Art. 7º É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;"

Já no art. 181 da Lei Maior Local vislumbra-se a diretriz traçada ao Poder Público para que elabore uma política de cunho participativo de proteção ao meio ambiente:

Art. 181 - O Município, mediante lei, organizará, assegurada a participação da sociedade, sistema de administração da qualidade ambiental, proteção, controle e desenvolvimento do meio ambiente e uso adequado dos recursos naturais, para

coordenar, fiscalizar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no que respeita a:

I - formulação de política municipal de proteção ao meio ambiente;

Por outro lado, dispõe o art. 215 da CF/88 o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, além de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Ainda, a Lei Orgânica do Município em seu art. 191 dispõe que o Município de São Paulo garantirá a todos o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, observado o princípio da descentralização, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Já o art. 193, inciso I, da citada Lei estabelece que o Poder Público promoverá através dos órgãos competentes a criação, manutenção, conservação e abertura de museus, dentre outros.

Por fim, ressaltamos que quanto aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente arts. 16 e 17, informa o autor em sua justificativa que “estima-se que o impacto orçamentário da edificação do Museu da Água, no ano do ordenamento da despesa e nos dois subseqüentes, é da ordem de R\$ 3 milhões, e os recursos provenientes onerando a seguinte dotação orçamentária 11.14.24.131.2920.8052. Registre-se também que no momento oportuno serão apresentadas emendas às propostas das leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, com indicação ao Executivo para que figure no Plano Plurianual de Investimentos”.

Durante a tramitação da proposta deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, com fundamento no art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme disposto no art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica Paulistana.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Contudo, a fim de adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para atribuir-lhe um caráter mais programático, adequando-se à seara de competência do Poder Legislativo quanto à iniciativa para propor projetos de lei, sugerimos o substitutivo a seguir:

SUBSTITUTIVO Nº

AO PROJETO DE LEI Nº 0033/10

Estabelece diretriz para a implantação do Museu da Água no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O Poder Executivo, no desenvolvimento de sua política de preservação do meio ambiente e de educação ambiental, terá como um de seus objetivos a criação do Museu da Água, preferencialmente em área livre municipal à beira da Represa do Guarapiranga, Subprefeitura da Capela do Socorro, com acesso pela Rua Relva Velha, Cidade Dutra, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – promoção da educação ambiental, divulgação de informações sobre a importância da água e sobre as diversas formas de preservação, promoção de estudos e pesquisas e do lazer da população;

II – manutenção de acervo permanente, sala de exposições, aquários, biblioteca digital, auditório e espaço para eventos;

III - estímulo à formação e disseminação da consciência de preservação dos mananciais e aquíferos entre seus frequentadores

Art. 2º O Poder Público Municipal poderá receber doações materiais, as quais, após seleção e análise, incorporar-se-ão ao acervo do Museu.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/08/11.

Arselino Tatto – PT – Presidente
Floriano Pesaro - PSDB - Relator
Abou Anni - PV
Adilson Amadeu - PTB
Adolfo Quintas - PSDB
Quito Formiga - PR
Dalton Silvano - PV
José Américo - PT