



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1428/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0266/14.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador David Soares, que dispõe sobre a criação da parada cultural no Município de São Paulo.

Segundo a proposta, a "parada cultural" tem como objetivo central facilitar a todos o acesso às fontes da cultura e pleno exercício dos direitos culturais, mediante a utilização de espaço que serão disponibilizados nos pontos de ônibus no Município de São Paulo"

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do presente projeto de lei que se coaduna com o ordenamento jurídico vigente.

No que tange ao aspecto formal, 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.

Nesse sentido, sobre a iniciativa de leis que tocam à administração dos interesses gerais da comunidade, é que ensina Sérgio Resende de Barros:

(...) o princípio que preside à estruturação da iniciativa legislativa em correlação com a administração pública estabelece que a administração dos interesses gerais da comunidade é externa e acessível a todos os Poderes o Estado, tocando a cada um deles agir segundo a sua função precípua, ao passo que a administração dos interesses peculiares e internos de cada um dos Poderes não é acessível senão a ele próprio, privativamente, para garantir a sua autonomia. (in: <http://www.srbarros.com.br/pt/iniciativa-legislativa-em-materia-administrativa.cont>)

Cumpra observar que o objetivo fim do presente projeto é garantir mais uma forma de lazer, o que vai ao encontro da garantia do acesso de todos à cultura, nos termos do preceituado pelo art. 215 da CF e art. 191 da Lei Orgânica.

Cabe consignar que, no que concerne aos direitos culturais, é assente na doutrina que estes se situam entre os direitos de segunda dimensão, juntamente com os sociais e econômicos e demandam uma ação positiva por parte do Estado.

Ressalte-se que, para o eminente Luiz Roberto Barroso - in O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas, Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira, 8ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, p. 97, tais direitos culturais "têm papel de destaque no aprimoramento da democracia, nesse sentido, a democracia cultural conduz ao aprimoramento da democracia política, na medida em que o indivíduo, ciente do seu papel no mundo, inserido socialmente e participante da vida cultural, também é mais ativo politicamente. Ademais, a cultura, reconhecidamente, é fator preponderante para o desenvolvimento, mesmo porque a cultura também favorece o crescimento econômico, diante da sua significativa capacidade de produção de bens, emprego e renda."

Portanto, é manifesto o interesse público a ser tutelado por meio da presente propositura.

No mais, a aprovação da proposta se submete à disciplina do artigo 40, § 3º, inciso XII da Lei Orgânica do Município, dependendo sua aprovação de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE, nos termos do substitutivo abaixo proposto com o fim de adequar a proposta à melhor técnica legislativa.

VOTO VENCIDO DO VEREADOR ROBERTO TRIPOLI DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0266/14.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador David Soares, que visa dispor sobre a criação da Parada Cultural no Município de São Paulo.

O projeto prevê, com o objetivo de facilitar o acesso à cultura, a instalação de bibliotecas nos pontos de parada de ônibus estabelecendo, ainda, que o acesso a tais equipamentos públicos dar-se-á através da digitação de um código de acesso disponibilizado aos interessados previamente cadastrados.

Sob o aspecto jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Isso porque, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 70, XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos diante de competência privativa do Executivo, pois a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 70, XIV da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV da citada lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

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.

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADI nº 162.919-0/7-00 - julgada em 10/09/2008

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3 803, de 10 de fevereiro de 2006, que "Cria o Conselho Municipal de Habitação Popular na cidade de Tatuí". Matéria afeta à criação de órgão na administração pública municipal, cuja iniciativa é reservada ao Executivo. Vício de iniciativa configurado Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de

poderes. Violação dos artigos 24, § 2º, "2", 25 e 144, todos da Constituição do Estado Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada." (grifamos)

ADI nº 164.772-0/0 - julgada em 07/01/2009:

"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)

No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o 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 também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Por fim, registre-se que, ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o texto aprovado cria despesa obrigatória de caráter continuado e nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e 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 29.10.2014.

Roberto Tripoli - PV

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 266/14

Dispõe sobre a criação da parada cultural no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Como forma de universalização do acesso à cultura referido no caput do art. 215 da Constituição Federal, fica instituída a "Parada Cultural" no Município de São Paulo.

Parágrafo único. A "Parada Cultural" tem como objetivo central de facilitar a todos o acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, mediante a utilização de espaço que serão disponibilizados nos pontos de ônibus no Município de São Paulo.

Art. 2º As bibliotecas participantes da Parada Cultural deverão possuir acervo próprio de livros capaz de atender a comunidade que faz uso do transporte público, bem como cada livro deverá dispor de códigos para facilitar a retirada e controle.

Parágrafo único. Poderá a biblioteca disponibilizar espaços para livros a serem recebidos em caráter de doação tanto pelo Poder Público como pelo particular.

Art. 3º Poderá o Poder Executivo realizar parcerias com Empresas Públicas e/ou privadas, bem como entre a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Cultura.

Art. 4º Os interessados em realizar o empréstimo dos livros, deverão primeiramente efetuar cadastro em local determinado pelo Órgão competente que será determinado pelo Poder Executivo que fará a interligação dos dados do solicitante de forma virtual com as bibliotecas instaladas no pontos.

§ 1º Para abertura das bibliotecas nos pontos de ônibus deverá ser digitado um numero de acesso que deverá ser disponibilizado no momento do cadastro.

§ 2º Os livros deverão ser devolvidos no prazo estipulado pela secretaria competente conforme requisitos estabelecidos no momento do cadastro.

§ 3º A não devolução do livro no prazo previsto conforme normas estabelecidas deverá acarretar sanção que será imposta pelo Poder Executivo.

Art. 5º. As bibliotecas participantes da Parada Cultural deverão adaptar-se-á as exigências desta Lei em prazo a ser determinado pelo Executivo.

Art. 6º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29.10.2014.

Goulart - PSD - Presidente

Andrea Matarazzo - PSDB - Relator

Arselino Tatto (PT)

Conte Lopes (PTB)

George Hato - PMDB

Sandra Tadeu - DEM

Vavá - PT

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/10/2014, p. 98

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.