Folha n.º 445 do proc.
nº 521 de 1993
o funcionário

Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 22 de outubro de 1993

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. T. L. n.º 490/93
10 - OFICIO
10-0439/93-4

LIDO HOJE
AS COMISSÕES DE:
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
POLÍTICA URBANA, MEIO AMBIENTE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FINANÇAS E ORÇAMENTO
26 OUT 1993

RECEBIDO NA A. T. M.
Em ___/___
às ___ horas

REJEITADO O VETO
06 ABR 1994
Presidente

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício nº DT.7/Leg.3/300381/93, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 13 de outubro, relativa ao Projeto de Lei nº 521/93.

Nos termos do artigo 42, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, impõe-se o veto parcial à medida aprovada, atingindo:

1. por contrariedade ao interesse público: a expressão "e deliberativo", constante do "caput" do artigo 22; o inciso III do artigo 23, os termos "de Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV) constantes do inciso IV do artigo 23; a expressão "e de vizinhança", constante do artigo 24 e os termos "servidores municipais" constantes da parte da Tabela da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - Gabinete do Secretário, referente ao provimento de três cargos de Assessor Técnico da Assessoria de Cooperação Externa;
2. por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público: os artigos 41 e 42.

Pela natureza do gravame, impõe-se a análise primeira dos artigos eivados de inconstitucionalidade.

Os referidos artigos 41 e 42, ora impugnados, foram incluídos, por iniciativa do nobre Vereador Arnaldo de Abreu Madeira, mediante emenda ao substitutivo oferecido ao projeto de lei proposto pelo Executivo, que cria a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA, e o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES.

De início, revela-se incontornável inconstitucionalidade nessa parte do projeto, ao prever que as propostas de operação interligadas dependam de aprovação do Legislativo Municipal.

Ora, com isso, a Câmara estaria assumindo a posição do Executivo, no tocante à atividade

EDIÇÃO D
26 OUT 1993
- DT. 10 -

SGM - 002 - DGM

órgão públicos envolvidos.

Ademais, segundo ainda o órgão técnico ouvido parte do disposto no artigo 24 do texto - a expressão "e de vizinhança" - poderia interferir na sistemática da aprovação de projeto de parcelamento do solo, de obras e edificações, trazendo entraves nessas aprovações, podendo comprometer a tão desejada agilização e a perseguida simplificação, no que diz respeito à aprovação de relatórios de impacto de vizinhança, posto que se trata de competência de outro órgão municipal, que centraliza as informações necessárias a essa aprovação.

É de se ressaltar, ainda, que o citado artigo 24 poderia esbarrar no projeto de instituição do balcão único de aprovação, que objetiva eliminar a necessidade de tramitação dos pedidos de licença para parcelamento do solo e edificações por órgãos diversos da Prefeitura ou órgãos estaduais.

De sorte, será mais adequado manter-se a competência do órgão encarregado do exame da conformidade do projeto de edificação ou parcelamento do solo com a legislação vigente, também para aceitação ou rejeição de um relatório de impacto de vizinhança, evitando-se que se retarde a aprovação do empreendimento.

Em razão dos vetos apostos aos incisos III e IV do artigo 23 e a parte do artigo 24 torna-se necessário, por razões de adequações dp texto, vetar , também a expressão "e deliberativa" constante do "caput" do artigo 22.

Por derradeiro, não poderá prevalecer,por contrariedade ao interesse público, a modificação introduzida na Tabela concernente ao Gabinete do Secretário da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, pretendendo limitar o provimento dos três cargos de Assessor Técnico da Assessoria de Cooperação Externa exclusivamente a servidores municipais portadores de diploma de nível universitário, com especialização na área ambiental.

Isso porque essa restrição traria sérias dificuldades ao preenchimento daqueles cargos, dado o escasso número de servidores municipais que possa, pelo menos, no momento, atender aqueles requisitos.

Ante o exposto, vejo-me compelido a opor veto parcial ao texto aprovado, abrangendo, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público os artigos 41 e 42, e por este último vício a expressão "e deliberativo" constante do "caput" do artigo 22; o inciso III do artigo 23; os termos "de Estudo e Relatórios de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV)" constante do inciso IV do artigo 23; parte do artigo 24, ou seja a expressão "e de vizinhança", e os termos "servidores municipais" da parte da Tabela da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - Gabinete do Secretário, referente, neste caso, ao provimento, em comissão,de três

Folha n.º 447 do proc.
n.º 521 de 1993
Protocolo

administrativa.

Vale lembrar, a respeito, lição do saudoso e eminente administrativista Hely Lopes Meirelles, ao precisar as atribuições da Câmara e do Prefeito:

> "Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo provê in genere, o executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados,contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.
> Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da Administração, sem chegar à prática administrativa. 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." (Direito Municipal Brasileiro - Malheiros Editora - 6a. edição atualizada, 1993, p. 439/440).
> E, mais adiante:
> "Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara - como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito - é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (C.F. art. 2o., c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Judiciário." (obra citada, p. 523)

Trata-se, portanto, de invasão de um Poder na esfera da competência de outro, configurando-se inequívoca violação ao princípio constitucional assegurador da independência e harmonia dos Poderes,

Folha n.º 448 do proc.
n.º 521 de 1993
o funcionário

previsto no artigo 2o. da Constituição Federal e transposto, na esfera do Município de são Paulo, no artigo 6o. da sua Lei Orgânica.

Sob outro aspecto, inegavelmente, a emenda transformada nos artigos 41 e 42 do projeto aprovado extravazou de muito a esfera de competência do Legislativo, estando, em decorrência, maculada por vício de iniciativa, pelo desatendimento ao disposto no item IV do artigo 70 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que atribui ao prefeito competência privativa para aprovar projetos de edificações, de loteamentos e arruamentos.

Não remanesce dúvida, por certo, que a emenda aprovada afastou-se das regras que devem regular a relação de independência e harmonia a ser estabelecida entre o Executivo e o Legislativo, urgindo, pois, o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

De outra parte, examinando os dispositivos do projeto de lei em foco, verifica-se tratar-se especificamente da constituição da nova Secretaria e do novo Conselho, suas estruturas e competências, e ainda, das disposições finais e transitórias, contendo as normas necessárias à adaptação à nova situação criada.

Os referidos artigos 41 e 42, porém, versam sobre alterações à Lei no. 10.209/86; esta dispõe sobre a construção de habitação de interesse social para moradores de habitação sub-normal, possibilitando que proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos requeiram a modificação dos índices e características de uso e ocupação do solo, mediante o atendimento de certos requisitos, e em operações interligadas.

Pela modificação apresentada, a operação interligada será submetida à avaliação, e não mais à aprovação, do Executivo, e impõe, ademais, a aprovação da Câmara.

Nota-se, de imediato, que a emenda cogitada trata de matéria estranha ao projeto inicial, constituindo, em verdade, iniciativa de outra propositura, infringindo de modo insanável os princípios regedores da lógica e da boa técnica legislativa.

Do ponto de vista lógico decorre a impossibilidade evidente de, em um mesmo corpo, serem baralhadas matérias de contornos diversos.

Um dos primados da lógica é a clareza, atributo esse que o texto em exame, na forma aprovada pelo Legislativo, não contempla.

Verdadeiramente como julgar-se obediente à lógica um corpo legal cuja ementa cuida da criação de uma Secretaria, mas que traz em seu bojo disposições relativas ao uso e ocupação do solo?

A incoerência salta aos olhos, e por certo, dificultará a aplicação do texto.

Folha n.º 449 do proc.
n.º 521 de 1993
o funcionário

Neste particular, sirvo-me da lição de José de Queiroz Campos, inserta na obra "A Arte de Elaborar a Lei", página 179:

> "A elaboração da lei reclama uma disciplina lógica.
> Lógico é todo o sistema jurídico.
> Daí porque a busca à precisão dos termos; a procura da clareza dos preceitos; a certeza das definições: para que todo o arcabouço jurídico seja harmonioso e consequente.
> Ilogismos e paralogias, discrepâncias e anfibologias, lacunas e inexatidões, expungem-se do texto legal, como se retiram o cascalho e a ganga das bateias, para que a gema brilhe no esplendor da sua forma e da sua luminosidade."

Também sob o prisma da técnica legislativa a emenda acolhida não porta melhor sorte.

Os mais renomados doutrinadores elegem a harmonia como qualidade primordial e inafastável de um diploma legal.

Sem harmonia não há corpo legal; falta-lhe o requisito da unicidade.

Outro não é, aliás, o ensinamento do já lembrado José de Queiroz Campos, assim redigido:

> "A regra geral é esta: as diversas partes da composição devem ser colocadas por tal ordem e ligados tão estritamente que formem um corpo único, regular e harmônico" (in ob. cit. pág. 19).

Acobertado sob a forma de emenda, o legislador, injustificadamente, introduziu no texto em debate, matéria sem qualquer vínculo com ele, violando desse modo o pretendido pelo Autor da mensagem. Em razão dessa desconformidade a emenda, tal qual aprovada, reclama seu veto.

Com efeito, o impulso legislativo tem características vinculantes, no sentido que é ele quem fixa as fronteiras da matéria a ser debatida.

O inesquecível Ministro Vitor Nunes, ao apreciar representação de inconstitucionalidade, como membro do Supremo Tribunal Federal, assim se manifestou:

> "O eminente Ministro Pedro Chaves, que tem sido defensor ardoroso do poder de emenda das Assembléias, resumiu o pensamento dominante neste Tribunal em seu brilhante voto na representação 670. Referindo-se aos nossos precedentes, disse S.Exa.:
> "em todos esses julgados, se proclamou que a emenda só era admissível sem extravazamento do assunto constante da

Folha nº 450 do proc.
nº 621 de 1993
o funcionário

proposição, sem quebra da unidade da proposta, e sem violação dos propósitos do projeto.

É uma síntese feliz da orientação prevalecente neste Tribunal. Resta, pois, verificar se as emendas da Assembléia, no caso dos autos, se contiveram dentro daqueles limites." (in Revista de Direito Administrativo - volume 91, pag. 173).

Em mais uma decisão manifestou-se sobre o assunto o Colendo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário 64.340. Do aresto vale transcrever, por pertinente, o seguinte tópico:

"... No caso citado pelo Dr. Procurador-Geral da República em que foi voto vencido o eminente Min. Evandro Lins, entendeu S.Exa. que o Poder Legislativo não se restringe a apoiar ou rejeitar por inteiro a proposta governamental, mas pode emendá-la, desde que a emenda não seja estranha à matéria objeto da proposta." (in Revista de Direito Público - volume 13, pág. 193).

Ainda sobre esse tema, cumpre invocar a lição de Joaquim Castro Aguiar, em sua brilhante monografia "Processo Legislativo Municipal", Forense, 1o. Ed. - 1973, p. 83/84:

"A emenda substancial, qualquer que ela seja, terá de limitar-se aos interesses contidos no projeto. É sobre o conteúdo do projeto que as emendas substanciais incidem, de sorte que não poderá versar sobre assunto estranho ao que se pretende regulamentar. Se a emenda contém regulamentação de matéria alheia ao projeto, deixa de ser emenda, porque assume a natureza de iniciativa. Exatamente por isso, são inaceitáveis as emendas, subemendas ou substitutivos que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal. Ao autor do projeto - titular da iniciativa - assiste o direito de reclamar contra a admissão de emenda estranha ao objeto de sua proposição.

Se a emenda não se refere diretamente à matéria do projeto, há propriamente iniciativa legislativa, pelo que deve ser destacada, para constituir projeto autônomo, sujeito à tramitação regimental." (Grifei)

E a seguir leciona o mencionado mestre:

".....

quanto à natureza do projeto ou do programa compreende-se que não se admita emenda que transmude, por exemplo, em projeto de construção de porto o projeto de abertura de estrada, ou em programa de loteamento rural o programa de financiamento de terrenos rurais. No que concerne à finalidade, ou objetivo, do projeto ou do programa, seria repelível que se transformasse o projeto ou programa para desenvolvimento da cultura científica em projeto ou programa de atração de cientistas estrangeiros para servir em empresas, ou vice versa."

De resto, o próprio Regimento Interno dessa Colenda Câmara Municipal, aprovado pela Resolução no. 2, de 26 de abril de 1991, em diversos dispositivos dispõe de forma contundente ao tocante assunto:

"Art. 17 - São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

.....

II - Quanto às proposições:

.....

f) recusar substitutivos ou emendas que não sejam pertinentes à proposição inicial.

.....

Art. 212 - Serão restituidos ao autor as proposições:

.....

II - quando, em se tratando de substitutivo ou emenda, não guardem direta relação com a propositura a que se referem."

.....

Art. 271 - Emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa e visa a alterar parte do projeto a que se refere.

.....

Art. 273 - Não serão aceitos, por impertinentes, substitutivos ou emendas <u>que não tenham relação direta ou imediata com a matéria contida na proposição a que se refiram</u>." (grifei).

Assim, a finalidade da emenda é modificar o texto do projeto encaminhado, e não de enxertar, baralhando, regras novas e diferentes.

Inaceitável, pois, a introdução dos referidos artigos 41 e 42, alheios ao conteúdo do projeto original.

A esses aspectos já apontados de ordem

Folha n.º 452 do proc.
n.º 521 de 19 93
o funcionário

jurídico legal, cumpre acrescentar a inconveniência e inoportunidade da emenda aprovada, o que a torna contrária ao interesse público.

Com efeito, sua conversão em lei tornaria inexequíveis as operações interligadas, pelo inevitável prejuízo à celeridade de sua concretização.

Pela emenda em causa as propostas de operação interligada deveriam ser avaliadas pelo Executivo e, posteriormente, aprovadas pelo Legislativo.

Esse procedimento acarretaria, sem dúvida um indesejável retardo no encaminhamento da questão habitacional, e praticamente inviabilizaria o cumprimento da Lei no. 10.209/86, recebida com tanta expectativa pela população.

Acresce notar que as disposições da Lei no. 10.209/86 são voltadas à população mais carente do Município - a moradora em habitação subnormal.

A morosidade na aprovação das operações interligadas atingirá, pois, esse segmento da população, retardando ou até mesmo impossibilitando a solução do problema habitacional.

Ademais, a emenda tornaria o texto da Lei no. 10.209/86 contraditório porquanto o artigo 1o. estabelece que os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer à Prefeitura os benefícios por ela criados, ao passo que, na redação, ora vetada, sua aprovação final dependerá da Câmara.

E, a final, o Executivo transformar-se-ia em mero órgão consultor do Legislativo, condição essa totalmente inconcebível em nosso sistema jurídico.

Em sequência, reclamam atenção os artigos 22, 23 e 24, nas partes impugnadas, e que se apartam do interesse público.

Tais dispositivos relacionam-se ao Conselho Municipal do Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, criado junto ao Gabinete do Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente.

Após o encaminhamento do projeto, melhor examinando o assunto, os órgãos técnicos da Prefeitura concluiram que as disposições referidas poderiam comprometer a dinâmica imprimida pela Administração Municipal em questões relacionadas ao tema.

Asseveraram os órgãos técnicos mencionados que a compatibilização do empreendimento com a vizinhança, relativamente à paisagem urbana, rede de serviços públicos, infra-estrutura urbana, vem sendo analisada, no âmbito deste Município, pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano que, se necessário serve-se, por consulta, do auxílio de outros órgãos.

Assim, avulta indispensável conservar-se a centralização de todas essas informações para melhor coordenação e integração da equipe técnica encarregada da análise do projeto, objetivando, inclusive, facilitar o atendimento simultâneo das exigências dos diversos

Folha n.º 453 do proc.
521 de 1993

cargos de Assessor Técnico da Assessoria de Cooperação Externa.

Assim, devolvendo o assunto à deliberação dessa Colenda Casa de Leis, aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

PAULO MALUF
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor Doutor Antonio Sampaio
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo
LMBN/NMAG/fsc