

PARECER Nº 290/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE **PROJETO DE LEI Nº 0374/09**.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Roberto Trípoli, que destina 5% (cinco por cento) das despesas com publicidade para campanhas relativas ao meio ambiente e defesa da fauna.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade campo de competência privativa do Poder Executivo, nos termos dos artigos 37, §2º, IV; 69, XVI e 70, XIV todos da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, ao criar para o Município a obrigação de veicular campanhas envolvendo questões relativas à preservação ambiental e defesa da fauna doméstica, domesticada, silvestre nativa e exótica a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Outrossim, a propositura acaba por atribuir função à determinada Secretaria Municipal que ficaria encarregada de realizar as campanhas em pauta, consubstanciando-se novamente em ato concreto de administração, usurpador da competência privativa do Prefeito para atribuir funções aos órgãos administrativos.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação. Exatamente por isso, a Lei Orgânica do Município assegura ao Poder Executivo a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

Oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a 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." Deve ser ressaltado, também, que a propositura interfere de forma indevida no orçamento público, pois vincula dentro da dotação destinada à publicidade um percentual para a realização de campanhas relativas ao meio ambiente e defesa da fauna.

Assim, a propositura não deixa de ferir a iniciativa reservada ao Prefeito pelo art. 37, §2º, IV da Lei Orgânica do Município, para apresentar projetos de lei que versem sobre matéria orçamentária, uma vez que quando da elaboração do orçamento o chefe do Executivo ficará tolhido no exercício de sua discricionariedade para eleger entre as mais variadas áreas de interesse público que devem ser alvo de publicidade – como,

por exemplo saúde, educação e assistência social – ficando condicionado a observar o limite previamente estabelecido pelo legislador para determinado tipo de publicidade.

Com efeito, ao Prefeito incumbe sopesar todas essas necessidades, eleger prioridades, estabelecer e implantar políticas sociais em atendimento ao seu próprio plano de governo, razão pela qual, consoante já ressaltado de início, a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa e matéria orçamentária (art. 37, § 2º, inciso IV).

O posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo corrobora o quanto até aqui exposto, consoante arestos abaixo reproduzidos a título ilustrativo:

ADI nº 113.086-0/0

“Dispositivo da Lei Orgânica do Município de Campos do Jordão, editada pelo Poder Legislativo daquela cidade, determinando que o Executivo Municipal seja obrigado a dispender 5% (cinco por cento) do orçamento municipal, a título de subvenção, à Fundação Regional Educacional de Campos do Jordão - FVNCAMP.

Inconstitucionalidade manifesta. Matéria relativa a benefício que afeta o orçamento do Município. Iniciativa de atos normativos de natureza orçamentária reservada ao Executivo. Usurpação, pelo Legislativo, de atribuição afeta ao Prefeito Municipal. Afronta aos arts. 5º, 47, XI e XVII, 144 e 174, I, II, III e § 6º da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.” ...

Acresça-se que, ao atribuir competência privativa ao Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre determinadas matérias, a Constituição levou na devida conta o fato de que sobre elas tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade. ...

Caso fosse permitido ao Legislativo vincular livremente as receitas municipais, aos órgãos, fundos e despesas que desejasse, não faria o menor sentido a instituição de reserva de iniciativa em favor do Executivo na elaboração das leis pertinentes ao sistema orçamentário. O Prefeito, nesse contexto, seria impedido pela Câmara de implantar suas políticas públicas, dentro do plano de atuação do seu governo, porquanto não haveria recursos financeiros disponíveis para essa finalidade, convertendo-se aquele agente em mero executor das ordens do aludido órgão colegiado, que passaria, assim, a acumular as funções executivas e legislativas. (grifamos)

ADI nº 164.772-0/0:

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, a propositura 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).

Ante o 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 07/4/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

José Police Neto – PSDB

Kamia – DEM

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR NETINHO DE PAULA E DOS VEREADORES ABOU ANNI E FLORIANO PESARO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0374/09.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Roberto Trípoli, que destina 5% (cinco por cento) das despesas com publicidade para campanhas relativas ao meio ambiente e defesa da fauna.

O projeto pode prosseguir em tramitação, haja vista que elaborado no exercício da competência legislativa desta Casa, consoante se depreende dos artigos, 24, VI e 30, I e II, da Constituição Federal e dos artigos 13, I e II e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, 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, tendo o Poder Público em todas as suas esferas - Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI, CF) - o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Mostram-se oportunas acerca desta temática as lições de Hely Lopes Meirelles em sua clássica obra "Direito Municipal Brasileiro" (Malheiros Editores, 16ª edição, 2008):

"No tocante à proteção ambiental a ação do Município limita-se espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana. Para tanto, sua atuação nesse campo deve promover a proteção ambiental nos seus três aspectos fundamentais: controle da poluição, preservação dos recursos naturais restauração dos elementos destruídos." (grifamos)

Neste ponto cumpre destacar que é inquestionável o fato de que a conscientização é elemento essencial para a preservação do meio ambiente, sendo que tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica do Município reconhecem a sua relevância e destacam-na como dever do Poder Público, consoante dispositivos abaixo transcritos:

Constituição Federal:

"Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; (grifamos)

Lei Orgânica Paulistana:

“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:

(...)

IV – conscientização e educação ambiental e divulgação obrigatória de todas as informações disponíveis sobre o controle do meio ambiente;” (grifamos)

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas, nos termos do art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/4/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário)

Netinho de Paula – PC do B – Relator

Abou Anni – PV

Florianio Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB (contrário)

João Antonio – PT (contrário)

José Police Neto – PSDB (contrário)

Kamia – DEM (contrário)