



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 417/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0586/21.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Marlon Luz, que propõe a criação do balanço social e ambiental para as empresas estabelecidas no Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, “balanço social e ambiental é o documento pelo qual a empresa apresenta dados que permitam identificar o perfil da atuação social e ambiental da empresa durante o ano, a qualidade de suas relações com os empregados, o cumprimento das cláusulas sociais, a participação dos empregados nos resultados econômicos da empresa e as possibilidades de desenvolvimento pessoal, bem como a forma de sua interação com a comunidade e sua relação com a sociedade e o meio ambiente”.

De acordo com a justificativa, a lei municipal proposta tem, entre outros, os seguintes objetivos: (i) “preparar o município para receber investidores dentro do conceito de responsabilidade social e ambiental”; (ii) “reter no município a renúncia e incentivo fiscal das empresas privadas instaladas no município disponibilizado pela legislação estadual e federal”; (iii) “aumentar a capacidade de circulação e retenção da economia do município”; (iv) “gerar emprego e renda no município”; (v) “promover o equilíbrio do desenvolvimento sustentável social e ambiental”; (vi) “melhorar os índices de avaliação como IDH, IDEB, etc.”; (vii) “estabelecer políticas públicas de conformidade aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) estabelecido pela ONU”.

Sob o ponto de vista estritamente jurídico, o projeto pode seguir em tramitação.

A propositura encontra fundamento na competência legislativa do Município para dispor sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, e no art. 13, I, da Lei Orgânica do Município.

Sob o aspecto formal, o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Outrossim, o programa tem importantes objetivos voltados ao fortalecimento de iniciativas que gerem impacto socioambiental e o desenvolvimento econômico e humano. Nesse aspecto, o projeto encontra fundamento em nossa Constituição Federal, que, em última análise, tutela a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores retratados como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil. In verbis:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

...

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

...

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Ainda quanto ao fundamento da competência municipal para dispor sobre a matéria, não se pode deixar de registrar a compatibilidade do projeto com os fundamentos da ordem econômica, conforme disposto no art. 170, da Constituição Federal:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

...”

A propositura também diz respeito à proteção do meio ambiente, matéria inserida na competência legislativa suplementar dos Municípios, nos termos dos arts. 24, VI c/c 30, II, da Constituição Federal.

Destarte, o projeto dá cumprimento ao disposto nos artigos 23 e 225 da Constituição Federal, que estabelecem para o poder público o dever de preservação do meio ambiente, in verbis:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

...

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.”

Nessa toada, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “o Município tem competência para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local” (RE 194.704/MG).

Também o art. 160 da Lei Orgânica do Município confere respaldo à propositura, ao prever que compete ao Poder Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território:

“Art. 160 – O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

III – fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população; (...)”

Por fim, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal reiterou, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema 917).

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.

Nesse sentido, a jurisprudência:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.” (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/2016 – negritos acrescentados)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecução do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções.” (TJSP, ADI nº 2253854- 95.2017.8.26.0000, j. 16/05/2018 – negritos acrescentados)

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 26/04/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS)

Marcelo Messias (MDB)

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Relatoria

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 27/04/2023, p. 282.

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