

PARECER Nº 1121/2003 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 234/03

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Lucila Pizani Gonçalves que cria o Programa de Agricultura Urbana e Peri-Urbana- PROAURP no Município de São Paulo e define suas Diretrizes.

O referido Programa tem como objetivo o combate à fome, incentivo de geração de emprego e renda, promoção da inclusão social, incentivo à agricultura familiar, incentivo à produção para o autoconsumo, incentivo ao associativismo, o agro-eco-turismo, a venda direta ao produtor, bem como reduzir o custo do acesso ao alimento para os consumidores de baixa renda, conforme o disposto no artigo 2º do projeto de lei em questão. Pela leitura dos demais incisos do citado artigo, verifica-se que o programa pretende consolidar um trabalho de inclusão dos cidadãos paulistanos no ciclo de produção e acesso ao próprio alimento e ao mercado.

A autora informa que há estudos desenvolvidos pela ONU em diversos países que têm mostrado a importância de repensar a Agricultura Urbana em todos os seus aspectos de forma a minorar diferentes e numerosos problemas enfrentados pela população dos grandes centros urbanos, em especial as populações carentes dos países mais pobres ou que apresentam grandes desigualdades sociais.

Destarte, a importância do presente projeto de lei é inquestionável.

Sobre questão que tem suscitado alguma dúvida dentro dessa Casa, se faz necessário tecermos algumas considerações a respeito da possibilidade do Poder Legislativo Municipal iniciar projetos de lei que versem sobre serviço público. Destaque-se que existe em nosso ordenamento jurídico, além do dispositivo já citado acima, alguns preceitos que forçam a concluir no sentido da constitucionalidade da presente propositura ainda que versando sobre serviço público. Assim vejamos:

A Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. No "caput" do art. 61, está inserto o princípio da iniciativa concorrente; já o § 1º dispõe sobre as matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre estas, não há disposição sobre os serviços públicos em geral, pelo que são de iniciativa concorrente os projetos relacionados à matéria.

E a competência concorrente de iniciativa de projetos que tratem de serviços públicos, não se dá apenas no âmbito federal. Segundo assevera José Celso de Mello Filho, " a norma restritiva do poder de iniciativa de leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos limites, aos Estados-membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar ou restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória".

E nesse sentido é o entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende da transcrição dos recentes julgados:

" A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória dos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservadas(ADIN 1060/RS,01.08.1994- Rel. Min. Carlos Velloso)."

"Processo Legislativo- consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que- não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988- impõem-se a observância no processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa (ADIN 872/RS, 03.06.1993- Rel. Min. Sepúlveda Pertence)."

Desta feita, restou demonstrado que a presente propositura não usurpa as atribuições do Poder Executivo, mas se propõe a promover a harmonia entre os Poderes, contribuindo para a administração dos serviços públicos municipais.

Segundo preconiza Hely Lopes Meirelles, " Como Poder Legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência as suas atribuições institucionais. Desempenha, além de sua função legislativa e

fiscalizadora, realçada pela própria Constituição da República (art.29,IX), a de assessoramento ao Executivo local e a de seus serviços."

De se concluir, pois, que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município devem, pelo princípio da simetria, ter como parâmetro os preceitos contidos na Carta Magna Federal observando, assim, os limites nela estabelecidos, em consonância com o princípio da divisão e equilíbrio entre os Poderes.

Faz-se importante, nesta fase de análise, ressaltar ser a normatividade atribuição típica do Legislativo e portanto, da Câmara. É através desta atribuição que a Câmara regula a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta ao interesse local. À Câmara cabe estabelecer normas de administração. Não executa obras e serviços, mas dispõe sobre a sua execução. Cada poder tem o seu âmbito de ação e a sua competência daí advém. A separação dos poderes é basilar no Estado Democrático de Direito. Destarte, não foi por acaso que a Constituição Federal em seu artigo 61 § 1º definiu quais são as leis de iniciativa do Presidente da República. Vê-se ali, claramente, que a iniciativa do chefe do Executivo se restringe a questões típicas de administração. Não há qualquer alusão a ser privativa a iniciativa de lei que verse sobre serviço público. Isto se dá para que um poder não exorbite de suas funções invadindo esferas alheias. Este arcabouço constitucional deve ser observado pelos demais entes da federação, sob pena de infringência ao princípio vigente da independência dos poderes. "A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução...Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo... As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal..." (Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 12ª edição, p. 576 e 578).

Não deve o legislativo, portanto, abdicar de suas funções em favor do Executivo.

Entendemos, portanto, que relativamente à iniciativa legislativa, a matéria tratada no PL 234/03 inclui-se na especificação contida no artigo 13 da Lei Orgânica do Município, vez que se trata de assunto de relevante interesse local, não havendo, portanto, óbices quanto à competência desta edilidade para iniciar o processo legislativo.

Pelo exposto, esta Comissão manifesta-se pela

CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 27/8/03

Augusto Campos - Presidente

Wadih Mutran - Relator

João Antonio

Alcides Amazonas

Antonio Paes-Baratão

Carlos A. Bezerra Jr.

Celso Jatene

Goulart

Humberto Martins