

Interessado: Câmara Municipal de Assis.

Parecer Jurídico UVESP n. 703.

Data: 2 de outubro de 2019.

Projeto de Lei. Poder Legislativo. Criação da primeira área de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública do município. Gestão administrativa dos bens e serviços públicos. Vício de iniciativa. Separação de poderes. Impossibilidade.

DA CONSULTA

A Câmara Municipal de Assis encaminha para consulta Projeto de Lei, de autoria legislativa, que visa criar a primeira área de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública do município.

ANÁLISE DA CONSULTA

O projeto de lei ora em análise apresenta a seguinte redação:

Art. 1º. Fica criada a primeira Área de Proteção e Fomento à Prática de atividade física, na Av. Walter Antônio Fontana, no trecho compreendido entre a Av. Prof. José Bolfarini e a SP 270.

§ 1º. Entende-se como Área de Proteção e Fomento à Prática de Atividade Física, para os efeitos desta Lei, o destacamento de trecho de via com a finalidade de viabilizar a prática de atividade física, oferecendo condições seguras aos adeptos no trecho destacado do logradouro, e incentivando, por conseguinte, a prática de atividade física.

§ 2º. Para a consecução dos objetivos previstos no parágrafo anterior, uma das faixas do referido trecho da via pública escolhida deve ser

destacada para a prática de atividade física, no período compreendido entre as 18 e 21 horas, de segunda à sexta-feira.

Art. 2º. Ficará sob responsabilidade da Concessionária Auto Raposo Tavares (CART), titular do trecho, as devidas sinalizações de trânsito, com o destacamento de agentes para atuar no local e a redução do limite de velocidade da via para 30km/h.

Art. 3º. O Poder Executivo promoverá campanhas educativas, com o objetivo de divulgar à população a criação da primeira Área de Proteção e Fomento à Prática de Atividade Física, bem como alertar os motoristas acerca da necessidade de observar as normas de segurança previstas no artigo anterior, visando a garantia da segurança dos ciclistas.

Art. 4º. O não cumprimento das disposições desta Lei sujeitará o infrator as seguintes punições: I- advertência; II- multa diária de 15 UFESPs a partir da primeira reincidência.

Art. 5º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º. O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no que couber, no prazo de 60 dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º. Revogam-se as disposições em contrário.

Em análise à proposta ora apresentada constata-se invasão de competência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Com efeito, o projeto de lei transborda o poder do Legislativo, revelando-se como interferência em área exclusiva da Administração, privativa do Executivo inclusive quanto à iniciativa do projeto de lei.

Sobre o processo legislativo, destaca-se o seguinte trecho da obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: *“as regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado,*

definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando relações recíprocas entre esses mesmos órgãos” (Do Processo Legislativo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Ed. Saraiva, pg. 111).

Nessa esteira, é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção dos bens, serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.

Assim, compete ao Chefe do Poder Executivo o exercício da direção superior da Administração, a prática de atos de administração típica e ordinária, e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento (artigo 47, incisos II, XIV e XIX, *a*, da Constituição Estadual), consagrando atribuições de chefia de governo.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara Municipal não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência.

Na hipótese, o Legislativo Municipal, ao propor a criação da primeira área de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública do município, interfere, de maneira nítida, na esfera de atribuições próprias do Executivo local, pois cabe à Administração deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da implantação e fomento de políticas públicas sobre bens de domínio público.

Em casos semelhantes ao presente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já declarou a inconstitucionalidade de normas municipais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.180, de 26 de novembro de 2014, do município de Ourinhos, que “institui o programa municipal de apoio à pessoa com deficiência física e mobilidade reduzida”. VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao instituir o mencionado programa social interferiu diretamente na área de administração municipal, criando obrigações para o Poder Executivo, em evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, já que impôs à Secretaria Municipal de Saúde e à Secretaria Municipal de Assistência Social, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao respectivo projeto (art. 4º), atribuindo-lhes, por exemplo, a responsabilidade pelo recebimento, aquisição e distribuição de equipamentos (art. 3º), bem como por eventuais reparos necessários (artigo 5º), realização de cadastros (art. 4º, I), realização de convênios (art. 6º) e pela divulgação do programa (art. 7º). Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, “não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário” (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente” (ADIn nº 2008524-30.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 29/07/2015).

.....

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Vício de iniciativa. 1. A lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder

Executivo. Ação procedente.” (ADIn nº 0198766-82.2012.8.26.0000, Rel. Des. Itamar Gaino, j. em 27/03/2013).

Desse modo, resta evidente a invasão pela Câmara Municipal na esfera de competência privativa do Executivo Municipal, com afronta ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, cuja observância é obrigatória por determinação do artigo 144 do mesmo diploma fundamental.

Como é cediço, tal princípio, que garante a separação e interdependência dos órgãos de soberania tem uma função de garantia da Constituição, pois os esquemas de responsabilidade e controle entre os vários órgãos transformam-se em relevantes fatores de observância da Constituição.

Assim, da mesma forma que o direito brasileiro não admite que decisões judiciais obriguem o Legislativo a legislar ou à Administração a executar ato administrativo de competência discricionária, também não admite que o Poder Legislativo atinja a organização municipal estruturada na gestão do patrimônio e na organização dos Serviços Público a cargo do Poder Executivo.

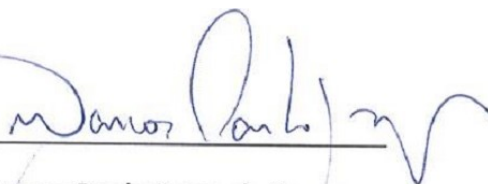
E aqui, se extrai da interpretação teleológica e sistemática do ordenamento jurídico que legislação municipal que trata da criação de área de proteção e fomento à prática de atividades físicas sobre bens públicos, cabe unicamente ao Chefe do Poder Executivo.

Por tudo isso, entendemos pela existência de vício de constitucionalidade formal com invasão de competência legislativa, o que fere os artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, “a”, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, opina-se, salvo melhor juízo, pelo vício de iniciativa no Projeto de Lei, de autoria legislativa, que visa criar a primeira área de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública do município.

É o parecer.



Marcos Paulo Jorge de Sousa
OAB/SP n. 271.139
DEPARTAMENTO JURÍDICO
UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - UVESP