



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1646/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0358/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Noemi Nonato, que define uma área de segurança de cem metros ao redor de templos onde se realizem cultos de forma regular e que tenham capacidade igual ou superior a 1.000 pessoas, onde devem ser providenciadas iluminação pública adequada, pavimentação de ruas e manutenção de calçadas para que fiquem em perfeitas condições de uso, poda de árvores e limpeza de terrenos, controle e eliminação de terrenos baldios e construções/prédios abandonados, retirada de entulhos, manutenção permanente de faixas de travessia de pedestres, semáforos e redutores de velocidade, sinalização adequada indicativa de Área Especial de Segurança para templos e monitoramento de segurança por câmeras. O projeto determina ainda a vedação da distribuição ou exposição de escritos, desenhos, pinturas, estampas ou qualquer objeto com natureza discriminatória, ofensiva à religião praticada no local, bem como o controle, através de fiscalização intensiva, do comércio ou distribuição de substâncias proibidas, gasolina ou qualquer substância inflamável ou explosiva, em especial fogos de artifício e gás de cozinha em botijões, e bebidas alcoólicas. Por fim, atribui à Companhia de Engenharia e Tráfego - CET e à Guarda Civil Metropolitana - GCM incumbências visando à promoção da segurança nas áreas referidas.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de sua autora, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, pelas razões a seguir aduzidas.

Verifica-se que a propositura pretende definir uma área de segurança de cem metros ao redor de templos, interferindo nas atribuições do Poder Executivo, incorrendo em nítida violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. Referida matéria, por se referir ao planejamento, à organização e à gestão dos serviços públicos, é afeta à organização administrativa, conceito jurídico que "resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa" (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação e estruturação dos órgãos públicos e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed. Atual, Malheiros Editores, 1990, p. 438-439) se encontra precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"A atribuição típica e predominante 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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe

nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Corroborando as assertivas de que o planejamento, a organização e a gestão administrativa são matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.073/08 de Itatiba, que institui o perímetro escolar de segurança - Ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes ao legislar sobre matéria de exclusiva competência ao Executivo - Afronta aos arts. 5º e 47, II e XIV da CE - Ação procedente.

...

Ainda segundo a lei, proibindo-se no local aglomeração de pessoas durante o horário escolar, atividades de venda ambulante; distribuição ou exposição de escritos, desenho, pintura ou estampa de caráter pornográfico ou obsceno; comércio de medicamentos, ervas, gasolina, gás veicular, fogos de artifício, cigarros ou bebidas com qualquer teor alcoólico." (Adin nº 166.935-0/9-00 - rel. Des. Paulo Travain)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 3.411, de 30 de agosto de 2011, do Município de Ubatuba. Norma que dispõe sobre delimitação da área escolar de segurança como espaço de prioridade do Poder Público Municipal. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara de Vereadores após veto do Prefeito. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação.

É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe delimitação da área escolar de segurança como espaço de prioridade do Poder Público Municipal, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa." (TJSP, Órgão Especial, Adin nº 0283817-95.2011.8.26.0000, rel. Kioitsi Chicuta, j. 04.04.12)

Desta forma, o projeto, ao se imiscuir 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 também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, 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 14/11/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB - Relator

Claudinho de Souza - PSDB

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB - Contrário

Sandra Tadeu - DEM - Contrário

Soninha Francine - PPS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 22/11/2017, p. 171

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