

DOM 20/01/2005 p.1

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 545/02

OF. ATL. nº 016, de 18 de janeiro de 2005

Ref.: Ofício SGP 23 nº 4.065/2004

Senhor Presidente

Acusando o recebimento do ofício referenciado, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica do Projeto de Lei nº 545/02, de autoria da Vereadora Lucila Pizani Gonçalves, aprovado por essa Egrégia Câmara na sessão de 16 de dezembro de 2004, que institui o Conselho Municipal de Agricultura Urbana e de Desenvolvimento Rural Sustentável, sirvo-me do presente para comunicar minha deliberação pelo veto total à propositura, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, por inconstitucionalidade e ilegalidade, nos termos das razões a seguir aduzidas.

A medida visa, em síntese, instituir o mencionado Conselho, de caráter deliberativo, vinculado à Secretaria de Governo Municipal, com as atribuições de propor e acompanhar a política rural, constituir câmaras técnicas de segurança alimentar e outras, estimular a agroindústria familiar e o cooperativismo, incentivar o uso agrícola nas áreas não-edificadas, assegurar as características próprias das zonas rurais, administrar um fundo municipal, sugerir mudanças nas políticas estadual e federal, e, enfim, compatibilizar a atuação dos órgãos executivos municipais, propondo-lhes as providências que deverão adotar. Note-se que deste Conselho participaria um vereador e seu suplente.

Como se vê, logo de início, a propositura tem por essência a criação de um órgão direcionador dos passos a serem seguidos pelos órgãos municipais no setor agrícola, propondo sua política, acompanhando-a, coordenando a ação do Executivo, controlando o uso do solo rural e, ainda, gerenciando um fundo municipal.

Assim, em descompasso com o princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes, a iniciativa da nobre autora tem por finalidade a instituição de órgão que estipule regras e procedimentos específicos a serem observados pela Administração Pública Municipal no setor agrícola, interferindo em atividades e competências próprias do Executivo, quais sejam, legislar sobre organização administrativa, promover o adequado ordenamento territorial, dispor sobre matéria orçamentária e gerir seus recursos.

Com efeito, a teor da Lei Orgânica do Município de São Paulo, compete privativamente ao Prefeito exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares, a direção da administração municipal, bem como dispor sobre sua organização e funcionamento.

Ademais, de acordo com a Lei Maior Local, para a efetivação da política de desenvolvimento urbano, o Município adotará legislação de ordenamento do uso do solo urbano compatível com as diretrizes do Plano Diretor Estratégico - PDE, não sendo possível, dessa forma, que o disposto no projeto em análise seja levado a efeito.

Há de se assinalar, a propósito, que o PDE já disciplina, com minúcia, toda a política de abastecimento e agricultura urbana a ser implantada no território municipal.

Destarte. Referido plano, em seus artigos 49 e 53, estabelece as diretrizes e ações estratégicas a serem desenvolvidas nessa área, apontando, por exemplo, o apoio à comercialização de alimentos de cooperativas, à implantação de hortas comunitárias e domiciliares, à cessão de uso dos terrenos particulares e ao aproveitamento dos terrenos públicos não utilizados ou subutilizados para a implantação de programas sociais por meio da agricultura urbana.

Acrescente-se, ainda, que o PDE e seus respectivos Planos Regionais já definem as porções do território municipal de interesse público na promoção da agricultura e do seu desenvolvimento sustentável. Para tanto, poderá o Executivo implementar ações visando a

permanência do agricultor na terra, incentivar o agroecoturismo e a agroindústria familiar e valorizar o espaço agrícola e de proteção ambiental (artigo 170 do PDE).

Além disso, importa lembrar que a ilustre vereadora é, também, autora da Lei nº 13.727, de 12 de janeiro de 2004, que cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP, o qual tem objetivos muito próximos àqueles intentados pela proposta ora examinada. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 45.665, de 29 de dezembro de 2004, que estabelece, até, a competência das Secretarias Municipais e das Subprefeituras na consecução de seus fins.

Conclui-se, do exposto, que o assunto se encontra suficientemente regido pelo sistema normativo em vigor, prescindindo de qualquer outra disposição legal a respeito.

Além dessas considerações, verifica-se que a medida, ao legislar sobre matéria orçamentária, usurpa, mais uma vez, competência privativa do Prefeito (artigo 37, § 2º, inciso IV, da LOMSP). Isso porque, em seu artigo 2º, atribui ao Conselho o acompanhamento e avaliação da execução física e financeira de convênios e outros instrumentos firmados com agências e instituições públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, estaduais, federais e municipais, de cooperação técnica ou financeira com os planos, programas e projetos aprovados (inciso IV); e, principalmente, a administração de um denominado Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (inciso IX), o qual sequer existe.

No que se refere aos convênios, é de se destacar que compete à Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, fiscalizar a aplicação de recursos de qualquer natureza, repassados ao Município, pela União, pelo Estado, ou qualquer outra entidade, mediante convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres (artigo 48, inciso V, LOMSP), não cabendo tal atribuição ao Conselho que se deseja instituir.

Nessas condições, à vista da apontada inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, vejo-me na contingência de vetar, na íntegra, o projeto de lei aprovado, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Casa de Leis.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevado apreço e distinta consideração.

JOSÉ SERRA, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

ROBERTO TRIPOLI

DD. Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

PUBLICADO DOM 18/03/2005

PARECER Nº 18/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O VETO TOTAL APOSTO PELO EXMO SR. PREFEITO AO PROJETO DE LEI Nº 0545/02.

Trata-se de veto total, aposto pelo Sr. Prefeito, ao projeto de lei nº 545/02, de autoria da Nobre Vereadora Lucila Pizani Gonçalves, que visa criar o Conselho Municipal de Agricultura Urbana, com caráter deliberativo, vinculado administrativamente à Secretaria de Governo Municipal.

Aprovado em 16 de dezembro de 2004, em 2ª discussão e votação, na 487ª Sessão Extraordinária, foi o projeto encaminhado à sanção, tendo recebido veto total por inconstitucionalidade e ilegalidade.

Alega o Sr. Prefeito que tem a proposta em sua essência o objetivo de criar um órgão direcionador dos passos a serem seguidos pelos órgãos municipais no setor agrícola, estando em descompasso com o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, interferindo em atividades e competências próprias do Executivo, quais sejam, legislar sobre organização administrativa, promover o adequado ordenamento

territorial, dispor sobre matéria orçamentária e gerir recursos.

Assiste razão ao Sr. Prefeito, quanto ao veto, no entanto não por todas as razões aventadas, como veremos a seguir.

A princípio, nada obsta a iniciativa legislativa dos membros da Câmara para a criação de Conselhos, eis que estes revestem-se de natureza jurídica eminentemente fiscalizatória, exercendo funções de colaboração e controle da Administração, como instrumentos de participação comunitária no governo da comuna.

De fato, doutrinariamente definem-se os Conselhos como organizações cujo objetivo específico é estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos e, conseqüentemente, fiscalizar a execução das políticas públicas.

Todavia, o Conselho objeto desta proposta é, nos termos de seu art. 1º, um órgão de caráter deliberativo, ao qual compete, de acordo com o art. 2º, elaborar a política municipal de agricultura urbana e de desenvolvimento rural sustentável; assegurar a manutenção das características rurais da zona de produção agrícola; constituir câmaras técnicas de segurança alimentar, agroindústria de pequeno porte etc., compatibilizar a ação dos órgãos de atuação municipal tendo como objetivo a promoção da agricultura urbana, do desenvolvimento da atividade agrícola, conservação ambiental e segurança alimentar; e administrar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Dessa forma, assume o presente Conselho não apenas funções de colaboração e controle, mas também funções administrativas, executivas ou de planejamento, confundindo-se com a própria Administração.

A proposta cria uma medida, portanto, regulamentando a própria prestação de um serviço público, definido por Hely Lopes Meirelles como "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado" (in "Direito Administrativo Brasileiro", 16ª ed., Ed. RT, pág. 290).

A Lei Orgânica do Município, por sua vez, dispõe em seu art. 37, parágrafo 2º, inciso IV, ser a iniciativa de leis sobre a matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Aliás, como ensina Hely Lopes Meirelles, "a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Ed., pág. 553).

Veja-se sobre o assunto a jurisprudência abaixo:

"E, indubitavelmente, compete ao Prefeito a execução das obras e serviços públicos municipais em toda a sua plenitude. Assim, tratando-se de atribuição típica da Administração a condução dos negócios públicos, o planejamento das obras e serviços, bem como a realização das atividades locais, não poderia haver interferência da Edilidade, ainda que através de Lei.

(...)

Clara a vulneração do princípio da independência e harmonia entre os poderes". (TJESP, Adin nº 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

Resulta, do acima exposto, violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 6º, de nossa Lei Orgânica.

Ressalte-se, por fim, que já é entendimento pacífico em nossa jurisprudência que nem mesmo a sanção tem o condão de afastar a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (Adin nº 13.882-0, TJESP; Adin nº 1.070, STF, j. 23.11.94).

Alerte-se apenas que a alegação de tratar-se a proposta de matéria orçamentária, a qual nos termos do art. 37, § 2º, inciso IV da Lei Orgânica é iniciativa privativa do Chefe do Executivo, não se aplica no presente caso, eis que tal dispositivo diz respeito tão-somente ao orçamento, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual, não abarcando qualquer

propositura da qual resulte despesas, mesmo porque, desta forma, até uma simples denominação de rua seria de iniciativa reservada.

Todavia, há que se ter em mente que o Conselho em tela é criado atrelado a uma Secretaria Municipal, a qual fornecerá a seus membros a infra-estrutura necessária para desenvolvimento de seus trabalhos, ou seja, local, material, pessoal administrativo etc. Com efeito, seja o Conselho de natureza consultiva ou deliberativa, o exercício de suas atribuições exige a referida infra-estrutura econômica e de pessoal, o que representa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma despesa obrigatória de caráter continuado, definida como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Dessa forma, nos termos do art. 17, 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria a proposta vir instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, o que não ocorreu.

Pelas razões expostas, somos

PELA MANUTENÇÃO DO VETO.

Sala das Comissões Reunidas, 16/3/05

Celso Jatene – Presidente

José Américo – Relator

Aurélio Miguel

Carlos A. Bezerra Jr.

Gilson Barreto

Jooji Hato (contrário)

Kamia

Russomano

Soninha (contrário)