PUBLICAÇÃO DOC 19/03/2009 PÁG. 74-75

PARECER Nº 0023/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O VETO TOTAL APOSTO PELO SR. PREFEITO AO **PROJETO DE LEI Nº 142/06.**

Trata-se de veto total, aposto pelo Sr. Prefeito, ao projeto de lei nº 142/06, de autoria do Nobre Vereador Toninho Paiva, que cria serviço de atendimento e assistência psicológica às pessoas que viveram experiência de abuso sexual a ser implantado em pelo menos um dos hospitais de cada autarquia hospitalar municipal regional.

Aprovado em 02ª discussão e votação na 254ª Sessão Extraordinária, de 18 de dezembro de 2008, foi o projeto encaminhado à sanção, tendo recebido veto total com fulcro no artigo 42, § 1º da Lei Orgânica do Município.

Alega o Sr. Prefeito, basicamente que: (i) a atenção às pessoas vítimas de abuso sexual já é prestada, nos termos da lei municipal nº 13.198/2001, e de forma mais ampla do que a prevista na propositura; (ii) os serviços de assistência psicológica não são prestados no ambiente hospitalar, sendo necessariamente realizados de forma contínua, em ambiente ambulatorial; (iii) as unidades de saúde vinculadas às autarquias foram instituídas "para a promoção e execução das ações de serviços de saúde de atenção médico-hospitalar", não se adequando ao atendimento ambulatorial que é prestado por outras unidades de saúde; (iv) a propositura está em descompasso com a evolução legislativa no tocante às autarquias hospitalares, já tendo sido extintas as autarquias regionais mencionadas em seu texto; (v) o projeto aprovado, ao criar uma nova lei sobre o tema, infringe o art. 7º, II da lei complementar federal 95/98, segundo a qual o mesmo assunto não será disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a essa por remissão expressa.

Em que pese o elevado propósito do autor do texto aprovado, sob o aspecto da legalidade e constitucionalidade, deve o veto ser mantido.

Com efeito, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV; 69, XVI e 70, XIV, todos da Lei Orgânica do Município, estamos diante de competência privativa do Executivo, pois, ao determinar a implantação do serviço de atendimento e assistência psicológica às pessoas vítimas de abuso sexual em determinados hospitais municipais, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 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.

Neste ponto, registre-se que nas razões de veto o Sr. Prefeito afirma que o serviço público que a propositura pretende seja prestado não pode ser desempenhado em ambiente hospitalar, devendo necessariamente ser realizado em regime ambulatorial em unidades de saúde devidamente preparadas para sua execução. Percebe-se, assim, que se trata de típica questão de organização, da forma como os serviços públicos serão prestados, questão esta afeta exclusivamente ao Poder Executivo, por todo o já exposto.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial 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, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”
Corroborando as assertivas acima, acerca da exclusividade conferida ao Prefeito na gestão dos serviços públicos municipais, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:
ADI nº 160.0360/2-00, Relator Dês, Mathias Coltro:
“Como bem pontuado pelo douto Procurador de Justiça, a gestão da prestação dos serviços públicos, e aí se inclui a Educação, é matéria afeta, de modo privativo, ao Executivo. (...)
A respeito do tema, leciona Elival da Silva Ramos: ‘Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo de fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial’.
...
Assim, a iniciativa para o dito projeto de lei é do Chefe do Executivo Municipal, e não da Câmara, razão pela qual o diploma em questão padece de inconstitucionalidade visceral, por conta da evidente violação do princípio constitucional da separação dos poderes. (grifamos)
ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro:
Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública, criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo. (grifamos)
Ademais, ao atribuir expressamente funções à Secretaria da Saúde a propositura novamente deixa clara a interferência na organização administrativa do Município que, segundo Odete Medauar engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc “ ((in “Direito Administrativo Moderno”, Ed. RT, 2ª ed., pág. 31 – grifos nossos), assuntos que a Lei Orgânica reserva à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, parágrafo 2o, inciso IV c/c art. 69, XVI.
No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o STF nos autos da ADI 2.840-5/ES:
“...É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de

observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa". (grifamos)

Desta forma, o texto aprovado ao imiscuir-se 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 contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por fim, registre-se que, ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o texto aprovado cria despesa obrigatória de caráter continuado e nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

Pelo exposto, somos

PELA MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 18/3/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Gilberto Natalini – PSDB - Relator

Agnaldo Timóteo – PR

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita – PSDB

João Antonio – PT

Kamia – DEM