

PARECER Nº 147/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 239/2003.

Trata-se de projeto de lei de autoria do vereador Paulo Frange que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Apoio e Assistência às pessoas submetidas a transplante de qualquer natureza.

Sustenta o autor em sua justificativa que por força da doença, a maior parte dos pacientes submetidos a transplante tem sua vida social, profissional e familiar extremamente comprometida, competindo ao Poder Executivo Municipal o dever de criar condições para a reinserção social dessas pessoas.

A matéria encontra amparo nos artigos 30, inciso I da Constituição Federal e 13, inciso I da Lei Orgânica do Município de São Paulo que atribui competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

A doutrina entende como interesse local tudo que se realiza e se materializa no território do Município. Não há que se alegar, vício de iniciativa na presente proposta pelos motivos a seguir aduzidos.

Ao disciplinar a organização dos Municípios, o artigo 29 da Constituição Federal determina que:

“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:.....”

No processo legislativo federal, a Constituição determinou competência privativa ao Presidente da República no § 1º do artigo 61, nos seguintes termos:

“§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I -

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos publico na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

b)

c) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Ao disciplinar a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo estadual, a Constituição ordena que:

Art. 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.

(Redação dada pela Emenda nº 2, de 1995)

§ 2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 - criação das Secretarias de Estado;
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
- 5 - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Do exame das Constituições da República e do Estado de São Paulo, conclui-se que os Chefes do Poder Executivo receberam competência para iniciar o processo legislativo nas matérias relativas a seus servidores e a sua estrutura administrativa. Não tem iniciativa exclusiva ou privativa para legislar sobre serviços públicos, exceto nos caso dos Territórios (CF , art. 61, § 1º , alínea b) se estes algum dia voltarem a existir. A Constituição não considerou a possibilidade de reservar a iniciativa ao Presidente da República quando se tratasse de leis dispendo sobre serviço público federal, excetuando apenas os serviços públicos dos territórios devido a suas peculiaridades , como por exemplo a de ter um Governador nomeado, não eleito como manda a regra do jogo democrático.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez reservou a iniciativa para leis relativas a serviços públicos:

Art. 37.....

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I -

II -

III -

IV – organização administrativa , serviços públicos e matéria orçamentária.

V -...

Embora a Carta Municipal tenha estabelecido tal reserva, esta não encontra paralelo nas Constituições Federal e Estadual. Aos Municípios, portanto não cabe dispor de maneira diversa da Constituição sobre iniciativa legislativa, competindo aos Vereadores dispor sobre serviços públicos. O Município, ao promulgar normas sobre o modo de elaboração de leis municipais, por força do artigo 61 da Constituição da República está obrigado a observar o que nele se dispôs acerca do processo legislativo. Não é dado a nenhuma unidade da federação estabelecer, exigências diversas daquelas a que está submetida.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal está orientada no sentido de que as normas do processo legislativo concernentes à iniciativa reservada são de compulsória observância pelos Estados–membros, especialmente porque correlacionados com o princípio da independência e harmonia entre os poderes. Sem afronta ao princípio da autonomia municipal, esta exigência se impõe aos municípios. Assim decidiu o Supremo tribunal Federal nas seguintes ações:

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis – impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos estados membros.

Adin 112-BA

Precedentes RTJ 146/388 – RTJ 150/482

“.....como reafirmado no recente julgamento da Adin 766, 11.11.98, no sentido de ‘que as normas de reserva de iniciativa legislativa compõe as linhas básicas do modelo positivo da separação de poderes da Constituição federal e, como tal , integram princípio de observância compulsória pelos Estados-membros’.”

Adin 575-8 - Piauí

O eminente Professor Jurista Hely Lopes Meirelles ensina:

“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 a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos...”.

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 à 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 da administração.”

Pelo exposto somos pela legalidade e pela constitucionalidade.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 13/4/05

Celso Jatene – Presidente

José Américo – Relator

Aurélio Miguel

Carlos A. Bezerra Jr.

Gilson Barreto

Jooji Hato

Kamia

Russomanno

Soninha