PUBLICADO DOC 28/04/2011, PÁG 96

PARECER Nº 151/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0226/10.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Vereador Cláudio Fonseca, visando à instituição de Centros de Reabilitação dos Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino para tratamento de doenças profissionais.

Segundo a iniciativa legislativa, referidos Centros serão distribuídos pela diferentes regiões da cidade de São Paulo e em quantidade compatível com as necessidades de cada região, devendo estar equipados para oferecer tratamento nas áreas de fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia, oftalmologia, otorrinolaringologia e cardiovascular.

Inobstante os elevados objetivos do autor, a iniciativa não pode prosperar, posto que invade a seara de competência privativa do Poder Executivo, nos termos dos artigos 37, §2º, inciso IV; 69, inciso XVI e 70, inciso XIV todos da Lei Orgânica do Município.

O projeto cria para o Município a obrigação de instituir e manter serviços e instalações permanentes para o atendimento dos serviços que especifica, o que demandaria, para além dos recursos materiais, disponibilização e designação de servidores, e eventualmente a admissão de novos, especialmente para desempenhar tais atividades, como explanado na iniciativa.

Pois bem, 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.

Com esse fim, a Lei Orgânica do Município assegura ao Poder Executivo a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, inciso XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in - "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a 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 Chefe do Poder Executivo na gestão dos serviços públicos, incluindo a criação de programas a serem implementados pela Administração, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADIN nº 084.059-0/3-00, j. 12/11/03

"ADIN - Lei municipal que dispõe sobre a criação do programa Pró-Adolescentes para atendimento de jovens em situação de risco social e, ou, psicológico. Vício de iniciativa - Usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo - Ação procedente (inteligência dos artigos 5o, 24, § 2o, itens 2 e 4, e 144, todos da Constituição do Estado).

Ora, a lei exame, impondo ao Município a concretização de um programa voltado ao atendimento de jovens em situação de risco social e ou psicológico, imiscui-se nas prerrogativas do Prefeito, ofendendo portanto o artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, que consagra o principio da separação entre os Poderes." (grifamos)
ADI 160.996-0/2-00, Rel. Des. Mário Devienne Ferraz:
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Estadual n° 12 524, de 2 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a "Criação do Programa Estadual para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Oficial de Educação" Norma de iniciativa parlamentar. Ato típico de administração, de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo Invasão da esfera de atuação do Governador do Estado, a quem compete gerir a administração pública estadual, cabendo-lhe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a conveniência de criar programa para identificação e tratamento de dislexia na rede oficial de educação, com imposição de obrigações as Secretarias da Educação e da Saúde. Hipótese, ademais, que implica em criação de despesa publica, sem que tenha havido previsão na lei orçamentária, com indicação das fontes de custeio Ofensa ao principio constitucional da separação e independência de poderes Violação dos artigos 5o, 25, 47, II, e 176, I, todos da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarara inconstitucionalidade da lei impugnada. (grifamos)
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 ADIn 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)
Destarte, a propositura, 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, a propositura 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 ILEGALIDADE E 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 19/04/2011. Arselino Tatto – PT – Presidente
Dalton Silvano - PSDB - Relator
Abou Anni - PV
Adilson Amadeu - PTB
Aníbal de Freitas - PSDB
Aurélio Miguel - PR
José Américo - PT
Milton Leite – DEM