PUBLICADO DOC 28/04/2011, PÁG 97

PARECER Nº 189/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0252/09.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador José Ferreira dos Santos – Zelão, que dispõe sobre a construção do CEU Jardim Helena.

A propositura autoriza a Prefeitura a construir o referido centro de educação, indicando o respectivo terreno, o qual poderá ser substituído por outro caso não seja adequado para tanto.

O projeto pode prosseguir em tramitação, eis que elaborado no exercício da competência legislativa desta Casa.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Por outro lado, consoante o disposto nos artigos 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (in Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, p.841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Nesse diapasão, a propositura pretende viabilizar a construção de centro de educação no Jardim Helena, visando atender as necessidades da comunidade daquela região.

Como é cediço, os CEUs são espaços públicos da maior relevância para a comunidade, eis que reúnem atividades educacionais, de cultura e de lazer em um só lugar.

Saliente-se, ainda, que a maior parte dos usuários dos serviços prestados nos CEUs é constituída por crianças e adolescentes, que pertencem a uma classe de sujeitos especiais – assim como os idosos e as pessoas com deficiências – aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial. Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município. Também não é demais lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina em seu art. 4º o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, dentre os quais destaca-se o direito à educação.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/04/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente (Voto de Qualidade)
Adilson Amadeu - PTB
José Américo - PT
Milton Leite – DEM

VOTO VENCIDO DO RELATOR ABOU ANNI AO PROJETO DE LEI Nº 0252/09.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador José Ferreira (Zelão), que cria o CEU Jardim Helena em terreno localizado no final da Avenida Kumaki Aoki, Subprefeitura de São Miguel Paulista e permite que o Executivo escolha um outro

terreno público ou ainda desaproprie um terreno particular na hipótese da área recomendada no projeto não ser adequada a construção da obra.
Em que pese o elevado propósito do autor, sob o aspecto da legalidade, o projeto não poderá prosperar.
De fato, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 70, XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, estamos diante de competência privativa do Executivo, pois, ao criar o referido CEU, a propositura se caracteriza como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais e interferindo diretamente na política pública municipal.
O Poder Executivo deve estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).
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." (grifamos)
Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento 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'.
De conseguinte, não foi dada ao Legislativo Municipal a competência para autorizar a pratica de quaisquer atos concretos de administração do Município, ou iniciar projeto de lei que direta ou indiretamente diga com o currículo das escolas municipais, como na hipótese em tela.
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)
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)

Por outro lado, compete ao Prefeito, como administrador-chefe do Município, ao qual cabe o exercício do Poder Executivo (art. 56, LOM), decidir sobre a realização de obras públicas.

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 e técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade".

Mais do que isso, compete ao Prefeito não somente executar, mas também planejar as obras da Municipalidade, "idealizar realizações, analisando, ponderando os elementos necessários à sua econômica e eficiente execução, dentro do esquema geral da administração" (in 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., págs. 552/553).

Ademais, mesmo que assim não fosse, a Administração Pública teria que destinar verbas para a construção do referido CEU. Portanto, o projeto deveria ter obedecido ao disposto nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e, portanto, ter vindo acompanhado da estimativa do impacto orçamentário financeiro no ano em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, bem como da comprovação de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Pelo exposto somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE, 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 27/04/2011.

Abou Anni - PV- Relator
Aníbal de Freitas - PSDB
Aurélio Miguel – PR (Abstenção)
Dalton Silvano - PSDB
Floriano Pesaro - PSDB