

PARECER Nº 278/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0617/09**.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Edir Sales, que institui nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS – da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, o Serviço de Apoio e Tratamento de Alcoólatras/Drogados e Amparo às Famílias.

De acordo com a proposta, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social deverá receber das unidades do Sistema Único de Saúde, administrados pela Municipalidade, apoio prioritário para o acolhimento e tratamento das pessoas e familiares encontrados em situação de emergência, incluídos os serviços de remoção.

A proposição, em seu art. 4º, ainda determina que o efetivo da Guarda Civil Metropolitana e os demais órgãos da Defesa Civil deverão receber instruções padronizadas para a conduta em face da proteção ora instituída.

Indica, por fim, que os recursos e o planejamento para a execução desta lei deverão ser previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais, consignados nas pastas das SECRETARIAS MUNICIPAIS ASSISTÊNCIA e DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DA SAÚDE, e da SEGURANÇA URBANA, destinados a projetos comunitários e ou locais, com a finalidade de incentivo e desenvolvimento da cidadania e programas de sociabilização, ressocialização e proteção da pessoa.

A despeito dos meritórios propósitos de sua subscritora, a propositura não reúne condições de prosseguir em sua tramitação, pois esbarra na função precípua do Poder Executivo, como será demonstrado.

Com efeito, ao Chefe do Poder Executivo compete dispor privativamente sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e serviços da Administração Pública Municipal, consoante o disposto nos artigos 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI, e 70, inciso XIV, todos da Lei Orgânica do Município, em atenção ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserido no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, regra que a reserva de iniciativa objetiva preservar.

Nesse sentido, é a pacífica jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>4</sup>:

Não se nega à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas no exercício desse mister ela não pode editar regras concretas de administração, intervindo nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete gerir a administração pública municipal, bem como criar órgãos públicos e conselhos, notadamente no que se refere às questões referentes à habitação popular, até porque, como já dito, isto implica no aparelhamento da administração local, com a finalidade específica de estabelecer os mecanismos para a composição dos integrantes do referido Conselho, além das medidas atinentes à cessão de local e espaço para a realização de suas reuniões, bem como alocação de servidores e material que garantam desempenho satisfatório de suas funções. (grifamos).

Ainda sob esse aspecto, por caracterizar uma nova atividade a ser desenvolvida pelos órgãos administrativos municipais, a implantação do Serviço de Apoio e Tratamento de Alcoólatras/Drogados e Amparo às Famílias no âmbito dos Centros de Referência em Assistência Social, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, com as características pretendidas, demandaria o deslocamento de servidores públicos com atribuições outras, o que compete exclusivamente à Chefia do Poder

Executivo aferir quais órgãos ou servidores poderá disponibilizar para tais ou quais programas, dada sua qualidade de administrador municipal, nos termos do art. 69, inciso II, da Carta Local.

Poder-se-ia afirmar que a propositura versa sobre serviços públicos, matéria para a qual a Lei Orgânica do Município, por força da Emenda nº 28, de 2006, que alterou a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito como, aliás, não poderia deixar de ser, posto que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Todavia, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre serviços públicos deverão se revestir de natureza programática, limitando-se a definir diretrizes, princípios ou, ainda, parâmetros para a prestação dos referidos serviços e não, como no caso ora analisado, inserindo novas funções concretas a serem desempenhadas por órgãos municipais, vinculados à estrutura do Poder Executivo.

Verifica-se ainda que o pretendido pela proposição já conta com amplo amparo legislativo municipal, qual seja, Lei nº 12.281, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a criação de Centros de Recuperação de Drogados, a qual foi alterada pela Lei nº 13.832, de 26 de maio de 2004, que acrescentou parágrafo único ao art. 1º dispondo que poderá ser estabelecida pelo órgão competente parceria com clínicas habilitadas a fim de promover a assistência aos dependentes de drogas; Lei nº 13.321, de 6 de fevereiro de 2002, que institui o Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool; Lei nº 13.534, de 19 de março de 2003, que dispõe sobre a instalação, no âmbito do Município, de Programa de Prevenção e Orientação contra o Uso de Entorpecentes; e Lei nº 13.722, de 9 de janeiro de 2004, que institui o Programa de Prevenção e Assistência Integral a Dependentes Químicos no Município de São Paulo.

Ademais, por demandar uma série de atos materiais para sua implementação, inviável, pois, à Câmara Municipal criar despesas de caráter permanente para o Executivo sem a indicação dos recursos disponíveis, o que gera contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000), em especial os artigos 16 e 17 adiante transcritos e não apenas a mera indicação de que os recursos para a sua execução serão previstos nas leis orçamentárias, conforme consta do art. 5º da propositura:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

.....  
Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado 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.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Oportuna, por fim, é a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Adin nº 155.336-0/0, DJ. 27.06.2008, neste aspecto:

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista (JTJ-SP, 266/503, 268/500 e 284/410).

É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5º da lei impugnada (fls. 10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Ante o 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 07/4/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Floriano Pesaro – PSDB

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

José Police Neto – PSDB

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR ABOU ANNI E DOS VEREADORES AGNALDO TIMÓTEO, KAMIA E NETINHO DE PAULA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0617/09.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Edir Sales, que institui nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS – da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, o Serviço de Apoio e Tratamento de Alcoólatras/Drogados e Amparo às Famílias.

De acordo com a proposta, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social deverá receber das unidades do Sistema Único de Saúde, administrados pela Municipalidade, apoio prioritário para o acolhimento e tratamento das pessoas e familiares encontrados em situação de emergência, incluídos os serviços de remoção.

A proposição, em seu art. 4º, ainda determina que o efetivo da Guarda Civil Metropolitana e os demais órgãos da Defesa Civil deverão receber instruções padronizadas para a conduta em face da proteção ora instituída.

Indica, por fim, que os recursos e o planejamento para a execução desta lei deverão ser previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Plano Plurianual e nas Leis Orçamentárias Anuais, consignados nas pastas das SECRETARIAS MUNICIPAIS ASSISTÊNCIA e DESENVOLVIMENTO SOCIAL, DA SAÚDE, e da SEGURANÇA URBANA, destinados a projetos comunitários e ou locais, com a finalidade de incentivo e desenvolvimento da cidadania e programas de sociabilização, ressocialização e proteção da pessoa.

O projeto pode prosperar, como será demonstrado.

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

A matéria de fundo versada na propositura – proteção e defesa da saúde – insere-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, inciso XII, da CF) e também dos Municípios, já que a eles lhes é dado suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inciso II, da CF).

Em outro aspecto, 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 Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior<sup>5</sup>, entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Nesse diapasão, estando a propositura relacionada à proteção da saúde, no que tange ao oferecimento à população de serviços de apoio e tratamento de alcoólatras/drogados e amparo às famílias, observa-se a concretização do dever constitucional imposto ao Poder Público de proteção à saúde, insculpido no art. 196 caput do Texto Maior, in verbis:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifamos)

Por seu turno, expressa, também, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 213, inciso I, transcrito:

Art. 213 - O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I - políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho;

[...]

III - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde. (grifamos)

É manifesto, pois, o interesse público a ser tutelado sob o fundamento do latente interesse local combinado com o dever de proteção à saúde, razão pela qual somos pela legalidade.

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

Ante o exposto, a fim de adequar o presente projeto de lei à melhor técnica de elaboração legislativa, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 07/4/10

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário)

Abou Anni – PV – Relator

Agnaldo Timóteo – PR

Florianio Pesaro – PSDB (contrário)

Gabriel Chalita – PSB (contrário)

João Antonio – PT (contrário)

José Police Neto – PSDB (contrário)

Kamia – DEM

Netinho de Paula – PC do B