

PUBLICADO DOM 01/06/2004

PARECER Nº 336/2004 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 170/2003

Versa o presente sobre Projeto de Lei de iniciativa do Nobre Vereador Paulo Frange, que visa obrigar o Executivo a incluir nos contratos de prestação de serviços com entidades assistenciais cláusula que lhes imponha o pagamento de um doze anos do valor anual do contrato para cobertura de encargos trabalhistas e tributários dos funcionários das instituições conveniadas à Secretaria Municipal de Educação.

Em que pese algumas manifestações contrárias, a propositura em tela merece prosperar, senão vejamos:

> O projeto encontra amparo na legislação vigente, especificamente na Lei Orgânica do Município, art. 13, inciso VII, que diz que cabe à Câmara dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente autorizar a concessão de serviços públicos; Cabe à Câmara, com sanção do prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente assuntos de interesse local; matéria tributária, decretação e arrecadação dos tributos de sua competência; sobre critérios gerais de fixação de preços; sobre aplicação de suas rendas; orçamento anual; abertura e operações de crédito; dívida pública municipal; planos e programas municipais de desenvolvimento; criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos; bens do domínio do Município; regime jurídico dos agentes públicos municipais; polícia administrativa; zona urbana, urbanizável ou de expansão urbana, e organização de seus serviços. Como restou provado, a presente propositura não invade a competência privativa do Executivo, bem como não fere o Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição do Estado e 6º da Lei Orgânica Municipal, uma vez que, dispõe sobre a matéria de maneira geral, o que corresponde exatamente ao exercício da função legislativa, e não executiva. Esta diferença entre as funções da Câmara Municipal e do Executivo, foi muito bem delimitada por HELY LOPES MEIRELLES:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. (...) o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí a não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo”.

Em que pese as objeções feitas anteriormente ao projeto objeto do presente relatório, este reúne condições para prosperar, pois cumpre a função primordial desta Edilidade, que é a de legislar tendo em vista os interesses sociais da população, cabendo posteriormente ao Executivo indicar a maneira correta de aplicação da lei.

“ Lei é ato normativo produzido pelo Poder Legislativo segundo forma prescrita na Constituição, gerando direitos e deveres em nível imediatamente infraconstitucional. Sua nota básica é a generalidade de seu conteúdo. Especifica-a o Executivo, ao administrar, dar, executar o disposto na lei.” (Michel Temer, in “Elementos de Direito Constitucional”, 12º ed., Ed. Malheiros).

Ante o exposto, sou

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 28/4/04

Augusto Campos – Presidente

Alcides Amazonas

A.P. Baratão
 Carlos A. Bezerra Jr.
 Laurindo

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR JOOJI HATO E DO VEREADOR CELSO JATENE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 170/03

)Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Paulo Frange, que visa obrigar o Executivo a incluir nos contratos de prestação de serviços com entidades assistenciais cláusula que lhes imponha o pagamento de um doze avos do valor anual do contrato para cobertura de encargos trabalhistas e tributários dos funcionários das instituições conveniadas à Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com a proposta, ainda, os encargos trabalhistas seriam principalmente verbas destinadas ao pagamento do 13º salário; o valor de 1/12 avos do contrato seria obrigatoriamente quitado todo dia 15 de dezembro e o não cumprimento da lei acarretaria a resolução imediata do contrato.

O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

Há que se dividir o comando da regra proposta. De início determina a norma que o Executivo inclua nos contratos de prestação de serviços com entidades assistenciais cláusula que lhes imponha o pagamento de 1/12 avos do valor anual do contrato. Dispõe a regra, então, que tais entidades assistenciais, quando contratadas pelo Executivo, para prestarem serviços, devam pagar ao Executivo 1/12 avos do valor anual do contrato, sob pena de rescisão deste, conforme art. 2º.

O segundo comando inserto no art. 1º, dirigido ao Executivo, determina que este Poder administre o dinheiro amealhado na forma acima, dando-lhe como destinação o pagamento de encargos tributários e trabalhistas de funcionários de instituições conveniadas à Secretaria Municipal de Educação.

Ocorre que, ao impor regras para que o Executivo possa contratar entidades assistenciais, obrigando-o a fazer constar cláusulas contratuais que implicam numa obrigação para os contratados, as quais uma vez não respeitadas têm como consequência a rescisão contratual, cuida a proposta, inicialmente de matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo, a quem compete iniciar o processo legislativo em matéria de serviço público (art. 37, § 2º, IV, LOM), bem como a quem compete administrar e planejar tais serviços, descentralizando-os quando necessário, mediante a contratação de terceiros, seguindo, para tanto, as regras sobre licitação e contratos constantes da Lei Federal nº 8.666/93 e Lei Municipal nº 13.278/02.

Aliás, 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 ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade” (in “Direito Municipal Brasileiro”, 6ª ed., Malheiros Ed., pág. 553).

Veja-se sobre o assunto a jurisprudência abaixo:

“E, indubitavelmente, compete ao Prefeito a execução das obras e serviços públicos municipais em toda a sua plenitude. Assim, tratando-se de atribuição típica da Administração a condução dos negócios públicos, o planejamento das obras e serviços, bem como a realização das atividades locais, não poderia haver interferência da Edilidade, ainda que através de Lei.

(...)

Clara a vulneração do princípio da independência e harmonia entre os poderes”. (TJESP, Adin nº 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

Ademais, ao determinar a destinação do dinheiro assim arrecadado trata o PL de matéria orçamentária, já que é a lei do orçamento o documento que, de forma articulada, estima a receita e fixa o montante da despesa, a qual deve figurar no

orçamento em conformidade com a discriminação por elementos constantes do art. 13 da Lei nº 4.320/64, matéria esta de iniciativa legislativa privativa do Prefeito nos termos do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município.

Resulta, do acima exposto, violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 6º, de nossa Lei Orgânica.

Ressalte-se que já é entendimento pacífico em nossa jurisprudência que nem mesmo a sanção tem o condão de afastar a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (Adin nº 13.882-0, TJESP; Adin nº 1.070, STF, j. 23.11.94).

Pelo exposto, somos

PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição de Justiça, 28/4/04

Jooji Hato – Relator

Celso Jatene