

PARECER Nº 778/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 250/2002

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilberto Natalini, que visa instituir, no âmbito do Município de São Paulo, o Programa de Prevenção de Incêndios nos Parques Municipais e dá outras providências.

Em apertada síntese a propositura dispõe que aludido Programa terá por finalidade a conscientização dos usuários, moradores do entorno dos parques, população em geral e alunos da rede municipal de ensino sobre as formas de prevenção aos focos de incêndios nos parques municipais. Dispõe que a implantação do Programa deverá abranger a realização de campanhas periódicas sobre o tema, devendo receber suporte técnico e institucional da Defesa Civil do Município, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, da Secretaria de Implementação das Subprefeituras e da Guarda Civil Metropolitana.

Apesar dos elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para ser aprovada, pois porta vício de iniciativa, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º, da CF; art. 5º, da CE e art. 6º da LOM).

Isso porque ela cria uma medida regulamentando a prestação de um serviço público, definido por Hely Lopes Meirelles como "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado" (in "Direito Administrativo Brasileiro", 16ª ed., Ed. RT, pág. 290).

Nesse sentido a lição de 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 n. 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

Mas não é só. A implantação de tais programas envolve, ainda, órgãos e servidores públicos com atribuições outras já determinadas em lei, interferindo na própria administração do Município, competência exclusiva do Executivo (art. 69, II, da LOM).

Assim somente a Prefeita é quem tem condições de aferir quais órgãos ou servidores poderá disponibilizar para tais ou quais programas sociais. E mais, somente ela, na qualidade de administradora da máquina pública, é quem poderá priorizar e optar pela implementação deste ou daquele programa social segundo o próprio programa de governo pelo qual foi eleita.

Por fim, a propositura, ao atribuir às Secretarias do Meio Ambiente e da Implementação das Subprefeituras, bem como à Guarda Civil Metropolitana e à Defesa Civil do Município da Saúde a função de fornecer suporte técnico e institucional ao aludido Programa, viola, ainda, o disposto no art. 69, XVI, da LOM, segundo o qual compete privativamente ao Prefeito dispor sobre as atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras.

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 n. 13.882-0, TJESP; ADin n. 1.070, STF, j. 23.11.94).

Ante todo o exposto somos,

PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 12/6/02
Antonio Carlos Rodrigues - Presidente
Alcides Amazonas
Antonio Paes - Baratão
Celso Jatene
Laurindo

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR WILLIAM WOO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PL 250/02.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Gilberto Natalini que visa instituir, no âmbito do Município, o Programa de Prevenção a Incêndios nos Parques Municipais. O projeto não encontra óbices à sua tramitação, por estar de acordo com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município de São Paulo. O simples fato de tratar da disciplina de um serviço público não obsta a sua tramitação, de acordo com a melhor doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu art. 61, "caput", a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu parágrafo 1º, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.

E não apenas para o âmbito federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus "Comentários à Constituição do Brasil", " a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados-membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstra recentes julgados do Supremo Tribunal Federal compilados por Hilda de Souza em sua obra "Processo Legislativo": "Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 - impõem-se a observância no processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/6/1993)".

"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federa, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito à iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/8/1994)."

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais como as Leis Orgânicas dos Municípios devem observar os limites indicados na Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou estes limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que reservou à iniciativa exclusiva do Prefeito mais matérias que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.

Assim, não havendo vício de iniciativa na propositura de projetos relativos a serviços públicos, o presente projeto reúne condições jurídicas de aprovação, encontrando amparo nos arts. 13, I, e 180 e seguintes, da Lei Orgânica do Município.

Ressalte-se, ademais, que este é o entendimento dominante nesta Comissão de Constituição e Justiça, a teor dos pareceres exarados nos projetos de lei 14/02 e 87/02, de autoria dos Nobres Vereadores Nabil Bonduki e Cláudio Fonseca, respectivamente, ambos publicados no Diário Oficial do Município do dia 30 de abril de 2002.

Pelo exposto, somos
PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 12/6/02
William Woo - Relator