

PARECER Nº 1057/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0050/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Goulart, que institui diretrizes para a política de gestão do conhecimento e inovação no Município de São Paulo.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições de prosseguimento porque encerra, inegavelmente, atividade típica de administração.

Diga-se, aliás, que desnecessária seria a lei como instrumento para viabilizar o pretendido já que versa sobre atos de administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

Poder-se-ia afirmar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos.

Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, mas sempre que tais diretrizes implicarem na prática de atos concretos de governo, em atos de prestação material, violado estará princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Como ensina Hely Lopes Meirelles 1:

Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais 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.

Com efeito, dispositivos que determinam ao Executivo a prática de atos concretos quando da formulação de suas políticas públicas, não traduzem uma norma geral, configurando, em realidade, uma interferência indevida na atividade própria e típica daquele Poder, que é a de administrar e, conseqüentemente, implicam em violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Exemplo desta situação encontra-se no art. 1º que determina: a promoção de oportunidades de aprendizado contínuo aos servidores (inciso V); a interligação e aproveitamento das bibliotecas como laboratórios de informação (inciso VII, alínea a); acesso remoto, via terminal de busca (inciso VII, alínea d). Igualmente, o art. 2º elenca como diretrizes diversas ações que, na verdade, consistem em atos concretos de administração e o art. 3º discrimina diversas atividades a serem desempenhadas pelo servidor responsável pela gestão da política pública em questão, caracterizando, inevitavelmente, usurpação da competência privativa do Prefeito para organizar as atividades administrativas, distribuindo funções aos órgãos e agentes públicos conforme previsto na Lei Orgânica do Município (artigos 37, § 2º, IV; 69, XVI e 70, XIV).

A título ilustrativo e a fim de corroborar as assertivas ora expostas, verifique-se o entendimento recentemente exarado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos da ADIn nº 164.773-0/4-00, julgada em 19 de novembro de 2008, na qual restou reconhecida a interferência indevida do Legislativo na atividade típica do Executivo em

razão da aprovação de lei de iniciativa parlamentar relacionada ao tema das políticas públicas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de Presidente Prudente nº 6.757, de 07 de maio de 2008 que ‘Dispõe sobre a avaliação anual da efetividade das políticas públicas implementadas no município de Presidente Prudente’ - Decorrente de projeto de iniciativa parlamentar promulgada pela Câmara Municipal depois de rejeitado pelo Prefeito. Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo - Afronta ao artigo 5º da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO.

Sendo o projeto de lei de iniciativa parlamentar, o processo legislativo de que resultou a lei impugnada desrespeitou a reserva de iniciativa que cabe ao Chefe do Executivo. Referido projeto cria obrigações ao Poder Executivo, a serem cumpridas na forma regulamentada em lei, sendo certo que as atribuições dizem respeito de suas atividades próprias; de planejamento, regulamentação e gerenciamento dos serviços públicos municipais.

São citados pela doutrina dentre os projetos de lei de competência privativa deste, a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração no âmbito.

Realmente, há que se reconhecer que a Câmara Municipal exorbitou no exercício da função legislativa, interferindo em atividade concreta do Poder Executivo, de exclusiva competência deste, impondo à Prefeitura a obrigatoriedade de prestar um serviço público, criando um programa de governo, gerando despesas e criando atribuições para órgãos públicos.” (grifamos)

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, 08/09/2010.

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

João Antonio – PT – Relator

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB

Floriano Pesaro – PSDB – abstenção

Gabriel Chalita – PSB

Kamia – DEM – abstenção

Netinho de Paula – PCdoB

1 In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p.765/6.

VOTO EM SEPARADO DO VEREADOR AGNALDO TIMÓTEO AO PROJETO DE LEI Nº 0050/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Goulart, que institui diretrizes para a política de gestão do conhecimento e inovação no Município de São Paulo.

Consoante se depreende da justificativa, o objetivo do projeto é a melhoria da eficiência e qualidade da formulação e implantação de políticas e serviços ao cidadão e à sociedade, promovendo, para tanto, a transparência na gestão pública por meio do provimento de informações governamentais ao cidadão, possibilitando a crescente capacidade para participar e influenciar nas decisões político-administrativas que lhe digam respeito e incentivando a criação e desenvolvimento da cultura colaborativa e inovadora intra e intergovernamental, com a geração e compartilhamento de conhecimento e informações entre áreas governamentais e entre o governo e sociedade.

O projeto pode prosseguir em tramitação, já que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada no artigo 30, I e V da Constituição

Federal e no artigo 13, I e 37, caput, da Lei Orgânica do Município, os quais conferem à Câmara competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Ainda nesse aspecto Sandra Silva em sua obra "O Município na Constituição Federal de 1988," afirma que:

"Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia. É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem".

Percebe-se, de imediato, que com a presente proposta garante-se a publicidade e a transparência na gestão pública, as quais são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput), a Constituição Estadual (art. 111) e a Lei Orgânica do Município (art. 81), e que, no entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"A administração pública é norteadada por princípios conducentes à segurança jurídica – da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança." (MS 24.872, voto do Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-2005, Plenário, DJ de 30-9-2005.)

Destaque-se, ainda, a possibilidade do pleno desenvolvimento da cultura corporativa e intra e intergovernamental, o que, em última análise, efetiva o pleno desenvolvimento não apenas da cultura como da educação, a qual, nos dizeres do eminente Pinto Ferreira, "surgiu recentemente nos textos constitucionais. Os títulos sobre ordem econômica e social, educação e cultura revelam a tendência das Constituições em favor de um Estado social. Esta clara opção constitucional faz deste ordenamento econômico e cultural um dos mais importantes títulos das novas Constituições, assinalando o advento de um novo modelo de Estado, tendo como valor-fim a justiça social e a cultura, numa democracia pluralista exigida pela sociedade de massas do século XX." (Revista de Informação Legislativa, "Educação e Constituinte", vol. 92, p. 171/173)

Já para Celso Lafer, que também exterioriza a sua preocupação acadêmica sobre o tema, o direito à educação - que se mostra redutível à noção dos direitos de segunda geração - exprime, de um lado, no plano do sistema jurídico-normativo, a exigência de solidariedade social, e pressupõe, de outro, a asserção de que a dignidade humana, enquanto valor impregnado de centralidade em nosso ordenamento político, só se afirmará com a expansão das liberdades públicas, quaisquer que sejam as dimensões em que estas se projetem:

"(...) É por essa razão que os assim chamados direitos de segunda geração, previstos pelo 'welfare state', são direitos de crédito do indivíduo em relação à coletividade. Tais direitos - como o direito ao trabalho, à saúde, à educação – têm como sujeito passivo o Estado porque, na interação entre governantes e governados, foi a coletividade que assumiu a responsabilidade de atendê-los. O titular desse direito, no entanto, continua sendo, como nos direitos de primeira geração, o homem na sua individualidade. Daí a complementaridade, na perspectiva 'ex parte populi', entre os direitos de primeira e de segunda geração, pois estes últimos buscam assegurar as condições para o pleno exercício dos primeiros, eliminando ou atenuando os impedimentos ao pleno uso das capacidades humanas. Por isso, os direitos de crédito, denominados direitos econômico-sociais e culturais, podem ser encarados como direitos que tornam reais direitos formais: procuraram garantir a todos o acesso aos meios de vida e de trabalho

num sentido amplo (...)." (A Reconstrução dos Direitos Humanos, Companhia de Letras, 1988, p. 127 e 130/131.)

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros para deliberação, conforme disposto no art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica Paulistana.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 08/09/2010.

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR