

PARECER Nº 1059/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0412/09**.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Cláudio Fonseca, que dispõe sobre os Centros Pedagógicos de Ciências e Tecnologia para estudo, pesquisa, troca de informação, uso e elaboração de materiais didáticos sintonizados com o contexto científico e tecnológico, os quais serão implementados pelas bibliotecas municipais.

Segundo a proposta, esses centros possuirão laboratórios de ciências, informática e robótica; oficinas de criação; exposição de experimentos; unidades volantes para transporte de materiais; e setor voltado à realização de palestras, seminários, exposições e outros eventos.

Por fim, determina que o executivo celebre convênios com instituições públicas e privadas, visando à implantação, manutenção e operação desses centros.

Apesar do meritório propósito de seu autor, o projeto não reúne condições de prosseguir.

Isso porque o projeto, nos moldes como proposto, atribui novos encargos à Administração Pública Municipal e, dessa maneira, institui regra que interfere diretamente na organização administrativa, inobservando o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Segundo Odete Medauar², a organização administrativa engloba preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc", assuntos que a Lei Orgânica reserva à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, parágrafo 2º, inciso IV e 13, XVI c/c art. 69, XVI.

A matéria já foi objeto de análise pelo STF:

ADI 2.840-5/ESPÍRITO SANTO

...

É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal.

Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício

Nesse sentido é pacífica a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Vale lembrar que é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o "planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos municípios. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência. (ADI nº 63.449.0/0-00, Relator Des. Fonseca Tavares).

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. (ADI nº 164.772-0/0, Relator Dês. Penteado Navarro).

Além disso, por determinar a realização de obra pública (construção de espaços apropriados para estudo e pesquisas, com laboratório de ciências, informática e robótica, e com oficinas de criação), a proposta não configura a proposta norma geral e abstrata, mas sim ato específico e concreto de administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

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).

Por outro lado, no que tange à autorização legislativa para a celebração de convênios (art. 6º), reiteradas vezes já decidiu o Supremo Tribunal Federal pela sua inconstitucionalidade sob o fundamento de usurpação de função atribuída única e tão-somente ao Poder Executivo (ADIn nº 342/PR, DJ 11/04/2003).

Ressalte-se, ainda, 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).

Ademais, a proposta, por acarretar aumento de despesa, deveria ter obedecido aos requisitos do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal: estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e 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 a lei de diretrizes orçamentárias.

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, 30/9/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (de qualidade)

João Antonio – PT

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita – PSB

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR KAMIA E DOS VEREADORES ABOU ANNI, GILBERTO NATALINI E JOSÉ OLÍMPIO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 412/09.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que dispõe sobre a criação de Centros Pedagógicos de Ciências e Tecnologias no âmbito das Diretorias Regionais da Secretaria Municipal de Educação, a fim de oferecer às comunidades escolares instrumentos, condições e espaços apropriados para estudo, pesquisa, troca de informações, uso e elaboração de materiais didáticos sintonizados com o contexto científico e tecnológico da atualidade.

De acordo com a proposta, ainda, os Centros Pedagógicos seriam equipados com laboratório de ciências, laboratório de informática e robótica, oficina de criação, exposição de experimentos, unidade volante para transporte de acervo, instrumentos,

equipamentos e experimentos de apoio às escolas, entre outros, e contariam com o suporte das bibliotecas municipais.

Alertado quanto a constituir sua proposta norma autorizativa imprópria, vedada nos termos do precedente regimental nº 02/93, bem como quanto à similaridade com o projeto de lei nº 106/09, também de sua autoria, protocolou o Ilustre autor, mediante requerimento "d", sugestão de substitutivo a ser apreciado por esta Comissão, constante de fls. 12, a fim de sanar o vício apontado.

O projeto pode prosperar, na forma do substitutivo de fls. 12, abaixo ratificado, senão vejamos.

Com efeito, é competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação e proteção à infância e à juventude, e também dos Municípios, no âmbito do interesse local (art. 24, IX e XV c/c art. 30, I e II da CF).

Ademais, conforme dispõe o art. 200, "caput", da Lei Orgânica do Município a educação com base nos princípios estabelecidos na Constituição da República, na Constituição Estadual e nesta Lei Orgânica e inspirada nos sentimentos de igualdade, liberdade e solidariedade, será responsabilidade do Município de São Paulo que a organizará como sistema destinado à universalização do ensino fundamental e da educação infantil.

Cuida a proposta de normas de predominante interesse local da Comuna, estando amparada no art. 13, I e 37, "caput", da LOM.

Como observa Celso Bastos:

"Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comuna nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais" (in "Competências na Constituição de 1988", Fernanda Dias Menezes de Almeida, Ed. Atlas, 1991, pág. 124)

Dessa forma, se o que predomina são os interesses do Município, repercutindo a norma sobre necessidades imediatas da Comuna, como ocorre no presente caso, há que se reconhecer a competência legislativa da esfera municipal.

Ressalte-se que a proposta, nos termos do substitutivo de fls. 12, não incide em vício de iniciativa e também não afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que institui apenas regras gerais, de cunho programático, sobre a prestação de um serviço público, e que não têm efeito concreto imediato.

Lembre-se, ainda, recente alteração da Lei Orgânica, efetivada por meio da Emenda nº 28/06, que ao alterar a redação do art. 37, § 2º, IV da Lei Orgânica, excluiu o serviço público das matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, espelhando, assim, o disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo.

Por tratar de matéria que dispõe sobre a atenção relativa à criança e ao adolescente, deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação da proposta.

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.

O projeto está amparado no art. 24, IX e XV c/c art. 30, I e II da Constituição Federal e arts. 13, inciso I; 37, "caput"; 200, "caput" e 203, inciso IV, todos da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, nos termos do substitutivo abaixo sugerido, somos
PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0412/09

Dispõe sobre as diretrizes para o desenvolvimento de atividades de estudo, pesquisa, troca de informações, uso e elaboração de materiais didáticos na área de educação, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º A disponibilização pelo Poder Público de atividades de estudo, pesquisa, troca de informações, uso e elaboração de materiais didáticos na área de educação pautar-se-á, sempre que possível, pelas seguintes diretrizes:

I – direcionamento a todas as comunidades escolares do Município de São Paulo;

II – sintonia com os avanços científicos e tecnológicos;

III – criação de medidas específicas para atendimento especializado, tais como:

a) laboratório de ciências;

b) laboratório de informática e robótica;

c) oficina de criação, equipada com ferramentas, instrumentos e mobiliário apropriados para capacitar professores e produzir materiais didático-pedagógicos;

d) exposição de experimentos;

e) unidade volante para transporte de acervo, instrumentos, equipamentos e experimentos em apoio às escolas;

f) palestras, seminários, exposições e outros eventos, para educadores, alunos e comunidade sobre temas relacionados à área de Ciência e Tecnologia.

IV – atuação integrada com as bibliotecas municipais, buscando disponibilizar videoteca, softteca e experimentoteca para empréstimo às escolas;

VI – busca de outros materiais e ações complementares para consecução dos objetivos elencados no caput.

Art. 2º A sociedade civil organizada e as entidades públicas poderão contribuir com informações, recursos humanos e materiais para viabilizar a execução desta lei, através da celebração de acordos, convênios e parcerias com o Poder Público municipal.

Art. 3º O Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 30/9/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário)

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário - voto de qualidade)

Kamia – DEM – Relator

Abou Anni – PV

Aginaldo Timóteo – PR (abstenção)

Celso Jatene – PTB (contrário)

Gabriel Chalita – PSB (contrário)

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio – PT (contrário)

José Olímpio – PP