PUBLICADO DOC 10/08/2012, PÁG 78

PARECER Nº 1097/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0426/11.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Milton Ferreira, que pretende criar o "Programa Ouvir Melhor – Projeto Coclear", com o objetivo de promover a melhoria da audição das pessoas com deficiência auditiva por meio de implante coclear.

Segundo a propositura, o Poder Público disponibilizará o implante coclear como alternativa aos métodos tradicionais às pessoas com deficiência auditiva, observados os requisitos expostos na lei.

Em que pesem os elevados propósitos do seu ator, o projeto não reúne condições de prosperar, como veremos.

A criação de programas públicos envolve a designação de órgãos, servidores públicos e verba para sua implementação.

Ademais, da leitura do projeto legal, extrai-se que não se tratam de mera diretrizes que deverão nortear os futuros programas públicos, mas sim de ações concretas a serem realizadas pelo Executivo quando da prestação do serviço público, dentre elas, a capacitação para obter o implante coclear e a disponibilização do referido aparelho.

Sendo assim, nos termos dos arts. 37, § 2º, III e IV, 69, II, e 70, XIV, todos da Lei Orgânica do Município, a matéria aqui versada é de competência privativa do Sr. Prefeito, uma vez que institui medida atinente à organização administrativa.

Segundo Odete Medauar, organização administrativa engloba preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta". (In "Direito Administrativo Moderno", Ed. RT, 2ª ed., pág. 31)

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 munícipes. 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". (destacamos, ADI nº 164.772-0/0, Relator Des. Penteado Navarro)

Destarte, a realização deste ou daquele programa é matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cuja qualidade de administrador-chefe do Município encontra-se devidamente disciplinada no art. 56 da Lei Orgânica Municipal, garantindo-lhe a prerrogativa de decidir acerca do tema em questão.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

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

Além de a implementação e instalação do "Programa Ouvir Melhor – Projeto Coclear" demandar uma série de atos materiais, cumpre observar que o programa implicará na criação de despesa obrigatória de caráter continuado.

Dessa forma, ainda que se afirme que "o implante coclear não gera novos gastos, apenas substitui métodos ultrapassados, com uma melhor relação custo benefício" (folhas 03 dos autos), a proposta deveria ter efetivamente demonstrado os recursos disponíveis, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e esclarecido que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, para não gerar contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000), em especial aos artigos 16 e 17.

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

"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, presente o vício de iniciativa, além da ausência da indicação dos recursos orçamentários, somos pela 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 08/08/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE
QUITO FORMIGA - PR - RELATOR
ABOU ANNI - PV
ADOLFO QUINTAS - PSDB
CELSO JATENE - PTB
EDIR SALES - PSD
MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD
SANDRA TADEU - DEM