

PUBLICADO DOC 28/10/2005

PARECER Nº 1182/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 301/05

Trata-se de projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Russomanno, que visa alterar a redação do inciso VI do art. 2º e do art. 12, bem como revogar o inciso I do art. 10 e o art. 11, todos da Lei nº 13.766, de 21 de janeiro de 2.004.

As modificações acima mencionadas – que a propositura pretende introduzir na Lei nº 13.766/04 –, têm por escopo ampliar o âmbito de atendimento do Hospital do Servidor Público Municipal em relação à população em geral, que hoje se encontra circunscrito ao atendimento de emergência, bem como extinguir a contribuição compulsória dos servidores públicos municipais para o custeio da mencionada entidade de saúde pública. Assim, com o fim da referida contribuição, o custeio do Hospital do Servidor Público Municipal, passaria a ser atribuição somente da Municipalidade.

Os dispositivos legais que se pretende alterar, atualmente são vertidos da seguinte forma:

“Art. 2º Compete ao Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM:

(...)

VI – prestar atendimento de emergência à população em geral, mediante convênio com o Sistema Único de Saúde – SUS.”

“Art. 12. A contribuição devida na forma do art. 11, descontada em folha de pagamento pelo órgão pagador e entregue ao Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM, impreterivelmente no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, fica fixada em 3% (três por cento) sobre a retribuição-base mensal dos servidores municipais, inclusive dos inativos e pensionistas.”

Nos termos do projeto em apreço, os dispositivos legais retro transcritos passariam a ter a seguinte redação:

“Art. 2º Compete ao Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM:

(...)

VI – prestar atendimento à população em geral, mediante convênio com o Sistema Único de Saúde – SUS.”

“Art. 12. O Município arcará com o custeio do Hospital do Servidor Público Municipal – HSPM, ficando a seu encargo o repasse de 3% (três por cento) da contribuição-base mensal dos servidores públicos, inativos e pensionistas do Município de São Paulo, submetidos ao regime desta Lei.”

Por seu turno os dispositivos que a propositura visa revogar são vazados nos seguintes termos:

“Art. 10 - Constituem receita do Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM:

I - as contribuições mensais arrecadadas na forma do artigo 12 desta lei;”

“Art. 11 - Consideram-se contribuintes obrigatórios do Hospital do Servidor Público Municipal - HSPM:

I - os servidores regidos pelas Leis nº 8.989, de 29 de outubro de 1979, e nº 9.160, de 3 de dezembro de 1980;

II - os servidores das autarquias municipais, Câmara Municipal e Tribunal de Contas do Município, exceto os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT;

III - os inativos e as viúvas dos servidores e os pensionistas.

§ 1º - Fica facultado aos contribuintes a que se refere o inciso III do "caput", a qualquer tempo, o cancelamento de suas inscrições como contribuintes, mediante requerimento.

§ 2º - Os inativos e as viúvas dos pensionistas, mediante requerimento, poderão retornar à condição de contribuintes, desde que recolham o valor total das contribuições correspondentes ao período em que suas inscrições ficaram canceladas.”

No que pertine ao serviço de saúde prestado pelo Hospital do Servidor Público Municipal à população em geral e que se encontra atualmente restrito ao atendimento de situações emergenciais, nada obsta a extensão destes limites, eis que amparada na competência municipal para legislar sobre assuntos de predominante interesse local, nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal e art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Importa ressaltar que o fato de disciplinar um serviço público em nada obsta o prosseguimento da proposta, como se verá a seguir.

De fato, tanto a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 24 e a Constituição Federal, em seu art. 61, reservaram aos Chefes do Poder Executivo iniciativa legislativa em matérias relativas a servidores públicos e estrutura administrativa. Nada contêm estes textos legais, contudo, com relação à reserva de iniciativa no que concerne aos serviços públicos, exceto no caso dos Territórios (art. 61, § 1º, alínea "b", CF).

É certo, porém, que a Lei Orgânica do Município optou por colocar em seu texto a iniciativa legislativa reservada ao Prefeito também com referência às leis que tratem de serviço público, ex vi do art. 37, § 2º, inciso IV.

Todavia, também é certo que doutrina e jurisprudência entendem serem as regras atinentes ao processo legislativo constantes da Constituição Federal, de obediência obrigatória por Estados e Municípios (TRJ 150/341, 150/482, 151/425, 157/460, 163/975).

Dessa forma, para compatibilizar a existência da norma municipal com o ordenamento jurídico somente resta ao intérprete entender que a restrição constante da Lei Orgânica diz respeito tão-somente a regras que disciplinem o serviço público não de forma geral e abstrata, mas aquelas que representem atos específicos e concretos de administração, de governo, estes sim atribuição exclusiva do Chefe do Executivo (art. 56, LOM).

De fato, Hely Lopes Meirelles, em parecer sobre lei de iniciativa do Executivo (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) discrimina tais situações com sua costumeira didática:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Aliás, já tramitou por esta Casa o projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de nº 1/99, que recebeu parecer pela legalidade da Comissão de Constituição e Justiça (parecer nº 419/99), visando justamente retirar tal restrição da Lei Orgânica do Município, compatibilizando assim seu texto com o ordenamento jurídico em vigor. No que diz respeito à extinção da contribuição compulsória dos servidores públicos municipais para o custeio do Hospital do Servidor Público Municipal, há na espécie – como o ressaltado na justificativa que acompanha o projeto –, instituição de um novo tributo que não se confunde com a contribuição previdenciária, que o art. 149 da CF, permite aos Estados e Municípios instituir para o custeio de seu regime próprio de previdência.

Desta forma, a contribuição compulsória para este serviço de saúde (custeio do Hospital do Servidor Público Municipal), se configura na instituição de uma espécie tributária que não encontra correspondência em nenhuma das espécies tributárias permitidas pelos artigos 145 e 149 da Constituição Federal, de modo que, padece do vício de inconstitucionalidade, uma vez que a lei não pode instituir outros tributos que não aqueles arrolados de modo taxativo pela Lei Maior.

Essa mesma ordem de considerações norteou a decisão do E. Supremo Tribunal Federal, na concessão de medida liminar na Adin nº 1.920-6, que suspendeu a eficácia de disposições normativas de diploma legal do Estado da Bahia (Lei nº 7.249, de 07/01/1.998), que, de forma análoga à disposição contida no art. 12 da Lei nº 13.766/04, instituiu contribuição compulsória para o financiamento da assistência à saúde.

Salienta o Ministro Relator em seu voto que:

"Leio, na Constituição:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais...

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Tem-se, assim, duas regras.

Uma, de natureza geral e excludente:

- só a União pode instituir contribuições sociais.

Outra, de exceção:

- os entes federados podem instituir contribuições para custear os sistemas de previdência e assistência destinados aos seus servidores.

A regra de exceção se interpreta restritivamente.

Os entes federados só podem instituir as contribuições autorizadas: para custear os sistemas próprios de previdência e assistência social.

A lei baiana instituiu contribuição dos servidores ativos e inativos para o custeio do sistema de previdência e assistência social (art. 1º, I, II, III e art. 49, I).

Sem problema.

Mas, instituiu, também, de forma autônoma, contribuição para o financiamento da assistência à saúde (art. 3º, VII e art. 28).

(...)

A Constituição é precisa.

(...)

A Assistência Social, por opção constitucional, não inclui ou abrange a Saúde.

Tem topografia própria.

(...)

O Estado não pode instituir contribuição para o "... custeio da assistência à saúde ..."

Concluo.

Concedo, em parte, a liminar."

É plenamente depreensível, portanto, que a instituição da referida contribuição compulsória, incidente sobre a remuneração-base dos servidores públicos, para o custeio de instituição de assistência à saúde, foi levada a efeito ao arrepio das normas constitucionais que regem a espécie, de modo que a revogação de regra que a instituiu não representa nada mais do que a restauração da legalidade.

Por fim, salientamos que, tendo em conta que se trata de matéria relacionada com remuneração de servidor público, deve ser observado o quórum de maioria absoluta, conforme o artigo 40, § 3º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Desta forma, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 19/10/05

Celso Jatene – Presidente

Aurélio Miguel – Relator

Carlos A. Bezerra Jr. (abstenção)

Gilson Barreto (abstenção)

Jooji Hato

José Américo

Kamia

Russomanno

Soninha (contrário)