

PARECER Nº 1262/2001 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 409/2001 .

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que visa estabelecer diretrizes para a incorporação e baixa de bens patrimoniais móveis do Município de São Paulo.

De acordo com a proposta seria considerado bem patrimonial móvel do Município de São Paulo, para os efeitos da Lei Federal nº 4.320/64, para fins de incorporação e baixa, aquele resultante de investimento que, tendo mobilidade, venha a aperfeiçoar e ampliar a produtividade e o nível de desempenho do órgão público e, conseqüentemente, a qualidade da prestação de seus serviços.

A partir daí, pretende a propositura que:

- a) o Executivo, através de decreto, estabeleça os critérios para que a unidade orçamentária promova o enquadramento do bem como bem patrimonial móvel do Município;
- b) sejam constituídas no âmbito do Executivo, Comissões Especiais, imediatamente após a promulgação da Lei, para proceder ao inventário dos bens patrimoniais móveis, bem como para definir quais devam ser incorporados e quais devam ser considerados inservíveis ou irrecuperáveis;
- c) seja implantado no prazo de 180 dias sistema informatizado para a incorporação e controle do bens patrimoniais móveis;
- d) considere-se autorizada a venda como sucata e conversão em pecúnia dos objetos considerados irrecuperáveis.

O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

Inicialmente, ao determinar ao Executivo que defina em regulamento os critérios para o enquadramento dos bens como bens patrimoniais móveis do Município, fere a proposta o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, que contempla o princípio da legalidade, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, do que se conclui não poder ser a definição de tais critérios relegada ao decreto regulamentador.

Ao determinar a criação e discriminar funções das Comissões Especiais, cuida o projeto de normas atinentes à organização administrativa, que segundo Odete Medauar, englobam, exemplificativamente, preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc." (in "Direito Administrativo Moderno", Ed. RT, 2ª ed., pág. 31), assuntos que a Lei Orgânica reserva à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, parágrafo 2º, inciso IV c/c art. 69, XVI.

Também, ao obrigar o Executivo a implantar sistema informatizado para controle e incorporação dos bens mencionados, trata o projeto de disciplinar o andamento do serviço desenvolvido pelo Poder Público na administração de seus bens, esbarrando, neste ponto, mais uma vez, no art. 37, § 2º, IV, da LOM, que reserva ao Prefeito a iniciativa de leis sobre a matéria.

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)

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.

Por fim, ao autorizar a venda de bens públicos, fere o projeto os arts. 111 e 70, VI, da LOM, que atribuem ao Prefeito a administração dos bens municipais e o art. 112, II, que já estabelece os critérios dentro dos quais possa o Executivo alienar bens móveis, quais sejam: mediante licitação, dispensada esta nos casos de a) doação, exclusivamente para fins de interesse social; b) permuta; e c) na hipótese de alienação de ações, que serão vendidas em Bolsa, após autorização legislativa. Configura, ainda, uma lei autorizativa imprópria, autorização por lei que o Legislativo concede ao Executivo sem que este a tenha pedido, ou ainda em matéria na qual esta é desnecessária, no intuito de burlar restrições relativas à iniciativa do processo legislativo, o que viola, mais uma vez, a repartição constitucional e legal de atribuições privativas do Executivo e do Legislativo, ferindo o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, como já decidiu a Comissão de Constituição e Justiça no parecer nº 2/93, em questão de ordem levantada pelo Vereador Arnaldo Madeira (DOM, 16/3/93).

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).

Pelo exposto, somos

PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 16/10/01.

Arselino Tatto - Presidente

Gilson Barreto - Relator

Celso Jatene

Laurindo

Salim Curiati

Vanderlei de Jesus

VOTO CONTRÁRIO DO VEREADOR ALCIDES AMAZONAS, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 409/01.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Claudio Fonseca, que visa estabelecer diretrizes para a incorporação e baixa de bens patrimoniais móveis do Município de São Paulo.

De acordo com a proposta, será considerado bem patrimonial móvel do Município de São Paulo, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64 e para os fins de incorporação e baixa, aquele resultante de investimento que, tendo mobilidade, venha a aperfeiçoar e ampliar a produtividade e o nível de desempenho do órgão público e, conseqüentemente, a qualidade da prestação de seus serviços.

Além dessa caracterização, a propositura ainda estabelece medidas de transição do sistema de incorporação e baixa de bens atualmente em vigor, para o novo, com revisão dos enquadramentos existentes, formação de Comissões para avaliação da funcionalidade dos bens, implantação de controle informatizado e conversão, em pecúnia, de bens considerados inservíveis e irrecuperáveis.

No que tange à competência desta comissão, o presente projeto encontra amparo legal à sua tramitação, pois está em consonância com o disposto no art. 13, inciso I, da Lei

Orgânica do Município, uma vez que cuida de matéria perfeitamente caracterizada como de interesse local.

Seu objeto - incorporação e baixa de bens patrimoniais - embora vinculado à gestão municipal, 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 apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu artigo 61, caput, a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu § 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, 03/06/1993)".

" A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

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 matéria 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.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 16/10/01.

Alcides Amazonas