

**PARECER Nº 1453/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0051/11.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Gilberto Natalini, que dispõe sobre a implementação da Política Pública Municipal de Prevenção ao uso indevido e ao abuso de drogas – PMAD, nas Subprefeituras do Município de São Paulo.

Institui, ainda, em cada Subprefeitura do Município de São Paulo, os Conselhos Comunitários de Atenção às Drogas – CCAD, órgão deliberativo, com estrutura colegiada, cujas decisões serão homologadas pelo Conselho Municipal de Drogas e Álcool (COMUDA).

O projeto pode prosperar, eis que de acordo com a Constituição Federal, podem legislar concorrentemente sobre educação e a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, Distrito Federal e também o Município, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, incisos IX e XII c/c art. 30, I e II, da Constituição Federal).

Vale citar, com o intuito de ilustrar este entendimento, as palavras do doutrinador Petrónio Braz (In, "Direito Municipal na Constituição", Editora JH Mizuno, 06ª edição, p. 194):

A competência dita supletiva é a que se estabelece por ampliação, permitindo a solução de possíveis conflitos, atribuindo-se ao Município capacidade para a elaboração de leis, em atendimento ao interesse local, versando sobre matéria não definida em sua competência privativa.

A Constituição Federal facultou ao Município os mais amplos poderes para suplementar, nos assuntos de interesse local, as legislações federal e estadual.

Essa legislação suplementar torna-se necessária especialmente nos assuntos relacionados na Constituição Federal .

O objetivo da proposta, vale dizer, o de buscar formas institucionalizadas de participação social para garantir a potencializar os meios de combate às drogas, proporcionará a propagação da prevenção do uso de drogas na sociedade civil, garantindo, assim, o pleno desenvolvimento social da população, preparando-a, portanto, para o efetivo exercício da cidadania. É sabida a importância que a sociedade civil tem no processo de formação do indivíduo e que o tema relativo às drogas deve fazer parte do cotidiano da família e do Estado como forma de prevenir ao uso das drogas.

Ainda, o art. 213, da Lei Orgânica, prevê a atribuição do Município de garantir o direito à saúde mediante políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho.

O projeto encontra-se em consonância, ainda, com a noção de Estado Social.

De fato, como ensina Clèmerson Merlin Clève, "o Brasil, com a Constituição de 1934, pretendeu assumir a fisionomia de Estado Social. A Constituição de 1988 manteve a opção (...) Hoje, 'governar significa prover de maneira direta ou indireta quase todas as necessidades materiais e culturais, acumuladas por distintos grupos, com distintos interesses, num grau que sem dúvida faria dantes estalar todo o ordenamento liberal, caracterizado por ausências e omissões' (...) O Estado Social 'é um Estado que garante a subsistência e, portanto, é Estado de prestações, de redistribuição de riqueza'. É um Estado de serviços, então" (In, "Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988", Editora RT, p. 38/39).

Dessa forma, amparada está a iniciativa do Poder Legislativo tendente a prover o cidadão de prestações materiais, ainda mais se considerarmos que o bem jurídico protegido, qual seja a saúde, é reconhecido e amparado constitucionalmente como direito de todos (art. 196, Constituição Federal), cuja manutenção é necessária

para a salvaguarda de outro direito básico do ser humano que é a vida (art. 5o, caput, Constituição Federal). Aliás, a essencialidade de tais garantias para o homem faz com que sejam priorizadas mesmo quando em conflito com outros princípios insertos na Carta Magna.

Por fim, destaque-se que o projeto relaciona-se com tema de suma importância na estrutura jurídico política do País, qual seja, a participação da população na gestão das políticas públicas, através da instituição dos Conselhos Comunitários de Atenção às Drogas – CCAD.

No que tange a este aspecto, é importante lembrar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem como alicerces, além dos institutos típicos da democracia, outras formas diretas de exercício do poder pelos cidadãos, conforme definido em nossa Carta Magna (art. 1º e parágrafo único).

A Lei Orgânica do Município, por sua vez, ao lado da representação tradicional exercida pelo Poder Legislativo, prevê nos artigos 8º e 9º, a participação direta da população nas decisões do Poder Municipal, através da criação de Conselhos do qual participarão membros da comunidade.

Os dispositivos legais acerca da participação dos cidadãos na definição dos rumos das políticas públicas encontrados na Constituição Federal e na Lei Maior do Município acima mencionados demonstram a pertinência da propositura em análise. Com efeito, o Conselho instituído pelo projeto terá importantes funções na condução da política de combate ao uso de drogas.

Pode-se questionar se tais Conselhos não seriam matéria de “organização administrativa”, só podendo desse modo, ser criados por projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do inciso IV, do § 2º, do art. 37, da Lei Maior do Município.

Entendemos que não, por vários e consistentes motivos.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o já citado art. 8º refere-se ao Poder Municipal e este se expressa por qualquer um dos dois Poderes que o compõem.

Em segundo lugar, cumpre seja reafirmado que, por força do que consta no “caput” do art. 37 da Lei Orgânica do Município a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na própria Lei Maior.

Os casos de iniciativa legislativa privativa exigem seja ela expressa. Ora, os Conselhos Municipais não podem ser simplesmente caracterizados como parte da “organização administrativa” e como tal criados tão-somente por lei de exclusiva iniciativa do Prefeito. A marca principal da “organização administrativa” é seu caráter hierárquico. Por isso mesmo, que o legislador atribui exclusivamente ao Prefeito, o direito de propor a estrutura institucional e legal através da qual ele cumprirá suas funções como Chefe da Administração. Os Conselhos Municipais, apesar de eventualmente constarem do organograma do Poder Executivo, não mantêm, em relação a ele, qualquer vínculo de subordinação. As funções desses Conselhos são de colaboração e de controle, mantendo, pois, uma relação “horizontal”, nitidamente não hierárquica, com o Poder Executivo. Na própria medida em que os Conselhos Municipais possuem natureza fiscalizatória, sua criação não pode ficar ao alvitre daquele que vai ser fiscalizado sob pena de jamais se efetivar.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria absoluta para deliberação, é necessária a votação em Plenário, na forma do art. 40, § 3º, inciso XII, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos

**PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.**

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 26.10.2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu - PTB - Relator

Abou Anni - PV

Adolfo Quintas - PSDB

Dalton Silvano - PV  
Floriano Pesaro - PSDB  
José Américo - PT  
Marco Aurélio Cunha - PSD  
Quito Formiga - PR