

PARECER Nº 1455/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 00361/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Adolfo Quintas, que dispõe sobre a “obrigatoriedade de policiamento fixo, de Guarda Civil metropolitano em todas as escolas municipais, bem como em outros equipamentos públicos municipais”.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, posto que invade seara privativa do Executivo, consoante será demonstrado.

De início deve ser registrado que versa a propositura sobre serviços públicos, matéria para a qual a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei, como, aliás, não poderia deixar de ser, posto que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Todavia, os projetos de lei de iniciativa parlamentar que versem sobre serviços públicos deverão se revestir de natureza programática, limitando-se a definir diretrizes, princípios ou, ainda, parâmetros para a prestação dos referidos serviços. Ocorre que pelo teor do texto proposto, verifica-se que a propositura não se atém à fixação de meras diretrizes, pretendendo, em realidade, impor a adoção de determinadas condutas ao Poder Executivo, assumindo feição de ato concreto de administração, incidindo, assim, em flagrante violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, dispositivos que determinam ao Executivo a prática de atos concretos quando da formulação e execução de suas políticas públicas, não traduzem uma norma geral, configurando, em realidade, uma interferência indevida na atividade própria e típica daquele Poder, que é a de administrar e, conseqüentemente, implicam em violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes. Exemplo desta situação encontra-se no art. 1º, caput, “fica determinado a obrigatoriedade pelo poder público municipal, em determinar policiamento da Guarda Civil Metropolitana, junto as Escolas Municipais da Cidade de São Paulo, com a finalidade de proteger o patrimônio público municipal, bem como dirigentes, professores, alunos e demais servidores”, criando, portanto, para o Poder Executivo a necessidade de agir concretamente, ou seja, pelo texto proposto o Executivo ficaria obrigado a desenvolver as ações em tela.

No mesmo sentido encontra-se no parágrafo único do citado artigo, a revelar a feição concreta que assume a propositura, pois referido dispositivo cria para o Poder Executivo a obrigação de agir de determinada forma, na medida em que estende a obrigação a todos os equipamentos públicos municipais, que em razão da localização, possam ser objeto de danos e/ou outras situações iminentes de perigo. Nítida, portanto, a ofensa aos dispositivos da Lei Orgânica do Município que atribuem ao Prefeito competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV) e para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, inciso XVI), bem como sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a 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 atividade 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." (grifamos)

A título ilustrativo e a fim de corroborar as assertivas ora expostas, verifique-se o entendimento recentemente exarado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos da ADIn nº 160.996-0/2-00, julgada em 13 de agosto de 2008, na qual restou reconhecida a interferência indevida do Legislativo na atividade típica do Executivo em razão da aprovação de lei de iniciativa parlamentar relacionada ao tema das políticas públicas:

Com efeito, ao editar, por iniciativa de um de seus Deputados, norma legal dispondo sobre a criação de um "Programa Estadual para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Oficial de Educação", estabelecendo a "capacitação permanente dos educadores para que tenham condições de identificar os sinais da dislexia e de outros distúrbios nos educandos" (artigo 2º), impondo às Secretarias da Saúde e da Educação a formulação de diretrizes para viabilizar a plena execução do referido programa (artigo 3º), que terá caráter preventivo e também promoverá o tratamento do educando" (artigo 4º), a Assembléia Legislativa invadiu esfera de atribuição reservada ao Governador do Estado, sem dúvida, em que pese a louvável intenção que inspirou a autora do projeto de lei.

Ao Governador do Estado compete dispor privativamente sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos e serviços da Administração Pública Estadual. Nelas se insere inegavelmente a atividade concreta e típica de administração consubstanciada na criação de programa destinado à identificação de dislexia na rede oficial de educação e seu tratamento, assim como a adoção de medidas necessárias para a sua implementação e execução.

O fato de ser concorrente a competência legislativa dos Estados da federação para legislar sobre educação e proteção à saúde não confere à Assembléia Legislativa autorização para iniciar processo legislativo a respeito de matéria que interfere diretamente na administração superior do Estado, pois é cediço, como se disse, caber exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que envolvam o planejamento, a organização, a direção e a execução dos atos e serviços de governo. (grifamos)

Ressalte-se, ainda, que o art. 2º do projeto ao dispor sobre atribuição do Comandante da Guarda Civil Metropolitana, cuida, de matéria atinente a servidor público, também de iniciativa reservada ao Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, § 2º, inciso III, da Lei Orgânica.

Desta forma, a propositura ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Por derradeiro, vale ressaltar a edição da Lei nº 13.866, de 1º de julho de 2004, de iniciativa do Executivo, que fixa as atribuições da Guarda Civil Metropolitana, cria Superintendência e cargos de provimento em comissão a ela vinculados e dispõe sobre a fiscalização do comércio ambulante, alterada pela Lei nº 14.879, de 07 de janeiro de 2009, que estabelece ser atribuição da Guarda Civil Municipal exercer o policiamento preventivo e comunitário, prevenir e inibir atos que atentem contra os bens, instalações e serviços municipais, priorizando a segurança escolar e realizar atividades preventivas voltadas à segurança de trânsito, nas vias e logradouros municipais.

E ainda, o Decreto nº 50.448, de 25 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reorganização da Guarda Civil Metropolitana – GCM, vinculada à Secretaria Municipal de Segurança Urbana, que estabelece competir à GCM atuar em

conformidade às diretrizes e programas estabelecidos pela referida Secretaria, promovendo a proteção escolar, o controle do espaço de uso público e a proteção ao patrimônio municipal.

Pelo 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, em 08/12/2010.

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Aurélio Miguel – PR

Celso Jatene - PTB

Gabriel Chalita – PSB

João Antonio – PT

VOTO VENCIDO DO RELATOR ABOU ANNI AO PROJETO DE LEI Nº 0361/10.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Adolfo Quintas, que dispõe sobre a obrigatoriedade de policiamento fixo de Guarda Civil Metropolitana em todas as escolas municipais da Cidade de São Paulo, com a finalidade de proteger o patrimônio público municipal, bem como dirigentes, professores, alunos e demais servidores.

A proposta merece prosperar, como veremos a seguir.

De início, deve ser registrado que versa a propositura sobre serviços públicos, matéria para a qual a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei, como, aliás, não poderia deixar de ser, posto que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Ademais, o tema refere-se à segurança dos munícipes locais sem qualquer repercussão nacional que exija regulação normativa do tema pela União.

Inclusive tal entendimento já se encontra consubstanciado no seguinte acórdão (RE 240.406/RS):

Não há dúvida que à lei federal cabe dispor, bem registra o acórdão recorrido, sobre a segurança bancária específica, relativamente aos valores depositados nos estabelecimentos bancários. Todavia, no que concerne à segurança dos munícipes, vale dizer, dos usuários das agências bancárias, legisla o Município, porque tem-se, no caso, assunto de interesse local – Ademais, a matéria – colocação de porta eletrônica numa edificação local – é de interesse local: exigência, nas edificações, de certos componentes que, sem os quais, será negado o 'habite-se'; ou, numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em certas edificações, em certos imóveis destinados ao atendimento do público – no que as agências bancárias aí se incluem – sem os quais 'alvará de funcionamento' não será fornecido. Ora, tudo isso situa-se na competência do município, pois constitui assunto de interesse local (C.F., art. 30, I) (grifo nosso).

O mesmo entendimento pode ser aplicado no que concerne à segurança dos munícipes que se valem do serviço de educação nas escolas municipais, bem como, para a proteção do patrimônio público ali localizado, tendo-se em vista o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Segundo Dirley da Cunha Junior, considera-se interesse local "não como aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato". (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841.)

O projeto também encontra fundamento jurídico no poder de polícia do Município, poder este conceituado por Hely Lopes Meirelles, quando preceitua que "tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência

tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local". (In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516)

Destaque-se, ainda, que a matéria de fundo versada na proposta é a proteção e defesa da infância e da juventude que, nos termos do art. 24, inciso XV, da Constituição Federal, é de competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já que a eles é dado complementar a legislação federal e estadual, no que couber, nos limites do interesse local (art. 30, incisos I e II).

Dessa forma, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

"Exatamente na esteira daquela jurisprudência consolidada é que cumpre reconhecer o dever do Estado de implementar as medidas necessárias para que as crianças e os adolescentes fiquem protegidos de situações que os coloquem em risco, seja sob a forma de negligência, de discriminação, de exploração, de violência, de crueldade ou a de opressão, situações que confiscam o mínimo existencial sem o qual a dignidade da pessoa humana é mera utopia. E não se há de admitir ser esse princípio despojado de efetividade constitucional, sobre o que não mais pende discussão, sendo o seu cumprimento incontornável." (AI 583587/SC AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 09/04/2010) (grifo nosso)

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/12/2010.

Abou Anni – PV

Floriano Pesaro – PSDB

Kamia – DEM

Netinho de Paula – PCdoB