PARECER Nº 2041/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0273/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Adriana Ramalho, que institui o Programa Ativa Idade, destinado a estimular a inserção dos idosos no mercado de trabalho e dá outras providências.

De acordo com a proposta, o programa constitui-se de um conjunto de políticas públicas dirigidas à reinserção de idosos no mercado de trabalho para exercer atividade remunerada ou não remunerada; intermediação, entre idosos cadastrados, empresas, organizações do terceiro setor interessados e o poder público, para as vagas disponíveis no mercado; capacitação, reciclagem e requalificação profissional; e desenvolver alternativas que permitam ao idoso continuar sendo parte da estrutura social e participando efetivamente dela. Nos termos do art. 1º, § 2º, do texto proposto, as ações relacionadas ao programa que o projeto pretende instituir ficarão a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos.

O projeto dispõe, ainda, que deverá ser criado o Banco de Oportunidades para o Idoso com o objetivo de servir como base de dados único da Prefeitura Municipal de São Paulo, o qual deverá funcionar de forma integrada com o Sistema Nacional de Emprego - SINE.

Finalmente, o projeto estabelece que o Poder Executivo Municipal fica autorizado a conceder incentivos fiscais para empresas e trabalhadores que aderirem ao Programa Ativa Idade, bem como isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU e Taxas de Licenças para idosos que trabalharem por conta própria (autônomos).

Sob o aspecto estritamente jurídico, não obstante os elevados propósitos de sua autora e a norma constitucional que estampa o dever do Poder Público "de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar" (art. 230 da Constituição Federal), a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista a afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, o que a torna viciada em sua iniciativa. Isto porque constitui ato concreto de administração e interfere na gestão de serviços públicos a cargo do Poder Executivo.

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o artigo 70, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município, a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 69, XVI, do mesmo diploma legal.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, p. 24), encontra-se 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."

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, ilustrado nos segmentos de acórdãos abaixo reproduzidos:

"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." (ADI nº 164.772-0/0, julg. 07/01/2009, grifamos)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que 'Autoriza o Poder Executivo a criar o 'Programa Salvando Vidas', que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua, requalificando os mesmo ao mercado de trabalho. Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas - Vício de iniciativa - A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Violação aos arts. 5º, 24, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente." (ADI nº 2121808-79.2016.8.26.0000, julg. 07/12/2016, grifamos)

Sendo assim, a realização desta ou daquela atividade e estudo, e a implementação deste ou daquele Programa, por óbvio, insere-se na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cuja qualidade de administrador-chefe do Município se encontra devidamente disciplinada no art. 56, da Lei Orgânica Municipal, garantindo-lhe a prerrogativa de decidir acerca do tema em questão.

Resta claro, assim, que a proposta viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Carta Magna, no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 6º de nossa Lei Orgânica, já sendo entendimento pacífico em nossa jurisprudência que nem mesmo a sanção tem o condão de convalidar o vício de inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (v.g., ADI n? 13.882-0, TJSP; ADI n? 1.070, STF).

Ademais, a proposta gera uma despesa obrigatória de caráter continuado, definida nos termos do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Dessa forma, nos termos do artigo 17, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria a proposta vir instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, o que não ocorreu.

Ante o exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do artigo 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 18/12/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Camilo Cristófaro - PSB

João Jorge - PSDB

José Police Neto - PSD - Relator

Reis - PT - Contrário

Soninha Francine - PPS - Favorável com restrições

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 19/12/2017, p. 100

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.