

PARECER Nº 735/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 067/2002.

Versa o presente, sobre Projeto de Lei de iniciativa do nobre Vereador Paulo Frange, que visa instituir, no Município de São Paulo, o Programa "Adote Seu Quarteirão", vinculado a projetos relacionados à área de saúde no combate à dengue.

A presente proposição parte do princípio de que a mobilização social é fundamental, embora as ações técnicas e as avaliações científicas sejam igualmente importantes para combater, de maneira eficaz, doenças epidêmicas entre outras.

São necessárias iniciativa e criatividade da sociedade nas ações de combate às doenças que afetam o Município, principalmente as epidêmicas, uma vez que as atuais medidas relativas à esta matéria, embora relevantes, ainda apresentam-se insuficientes diante da gravidade do problema.

Além do problema relativo à grande incidência das referidas doenças no Município de São Paulo, há ainda uma série de outros problemas que contribuem para conservar esta situação, como por exemplo às atuais condições de saneamento básico, a proliferação de vetores nas residências e no lixo, entre outros; que também dizem respeito à necessidade de mobilização social.

O presente projeto tem grande importância no sentido de possibilitar o estreitamento do vínculo entre cidadãos e profissionais da área da saúde, visando maior interação e adesão às propostas, bem como atender diretamente as principais solicitações e necessidades da população referentes à matéria.

A principal finalidade deste projeto é ser uma ação efetiva no combate e principalmente na prevenção dessas doenças, propondo-se para tanto um programa contínuo e permanente, ao contrário de outros que desaparecem tão logo a situação é amenizada, fazendo com que as doenças epidêmicas reapareçam cada vez mais graves e fortes, atingindo um número cada vez maior de pessoas contaminadas.

Os nobres propósitos do autor do projeto encontram amparo na legislação vigente, senão vejamos:

1. O artigo 194, no seu caput e inciso III da Carta Magna prevê a iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade no que tange a seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, (...); prevê ainda, seletividade e distributividade na prestação dos serviços e benefícios. O artigo 30 da Lei Maior, no seu inciso VII confirma a possibilidade do município prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
2. O próprio artigo 5º parágrafo 2º da Constituição do Estado de São Paulo prevê exceções na regra de competência legislativa exclusiva a um poder e exercida por outro.
3. A Lei Orgânica do Município no seu artigo 13, inciso I prevê como competência legislativa da Câmara assuntos de interesse local. O artigo 212 da mesma lei prevê que a saúde é direito de todos, assegurado pelo poder público; e o artigo 213 e inciso I corrobora competência municipal, com participação da comunidade, de garantir o direito à saúde mediante políticas que visem o bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação de risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho. O mesmo artigo em seu inciso III determina ao município a obrigação de atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde.
4. A presente proposição não invade a competência privativa do Executivo, vez que não pode ser entendida como serviço público porque, o que temos aqui é uma ação de utilidade pública, que deve o Município garantir através da mobilização social somada às iniciativas públicas e não serviço público, tal como, o conceitua Odete Medauar (in "Direito Administrativo Moderno", 2ª ed., Ed. RT, págs. 329/330), ou como mencionam os artigos 196 a 198 da Constituição Federal.
5. Segundo a doutrina jurídica majoritária atividades que variam conforme as exigências de cada época e de cada povo não podem ser indicadas como serviços públicos. A doutrina ratifica tal assertiva quando o objeto de determinada atividade pode tanto ser exercido pelo

poder público como pela iniciativa privada independentemente de delegação estatal. Na verdade grande é a diferença entre serviço público e serviço de utilidade pública. Nessa consonância, serviços de UTILIDADE PÚBLICA são aqueles em que a administração reconhece a conveniência (não a essencialidade) para os membros da coletividade, PRESTA-OS DIRETAMENTE, ou aquiesce que sejam prestados por terceiros sob seu controle mas por conta e risco do prestador. (in "DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO" - HelyLopes Meirelles - 14ª Edição atualizada pela Constituição de 1.988 - Revista dos Tribunais).

6. Finalizando, segundo a professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, " (...) é o Estado, ou neste caso, o Município, por meio do PODER LEGISLATIVO, que, a seu sabor, erige ou não em serviço público tal ou qual atividade, desde que respeite os limites constitucionais".

Ante o exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 05/6/02

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Celso Jatene - Relator

Alcides Amazonas

Antonio Paes - Barათ

Laurindo

William Woo

VOTO CONTRÁRIO DO VEREADOR ARSELINO TATTO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA PARA O PROJETO DE LEI Nº 67/02

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Paulo Frange, que visa instituir no Município de São Paulo o Programa "Adote se Quarteirão", vinculado a projetos relacionados à área de saúde no combate à dengue.

De acordo com o programa que a proposta visa criar, o Poder Público ficaria obrigado a desenvolver ações técnicas, informativas, educativas e avaliações científicas de combate à dengue, bem como a promover a mobilização da sociedade, através da formação de Comissões de Quarteirão, a cujos integrantes competiria fazer trabalhos de reeducação da comunidade para a prevenção de doenças e melhoria da qualidade de vida; mobilizar moradores de seu quarteirão no sentido de facilitar o acesso aos imóveis fechados e conseguir a adesão dos vizinhos à campanha de combate às doenças epidêmicas, endêmicas e reemergentes; identificar possíveis focos de doenças nas residências vizinhas orientando seus moradores em relação às medidas que devam ser tomadas; acompanhar o agente sanitário durante o tratamento dos imóveis de seu quarteirão etc.

O projeto cria, também, os Distritos de Saúde, órgãos subordinados ao Sistema Municipal de Saúde, que além das atribuições que lhes são inerentes, teriam por função planejar, avaliar e controlar as ações e políticas de saúde; decidir quanto ao desenvolvimento de projetos e ações integradas com outros setores de atuação social; orientar e treinar as Comissões de Quarteirão; identificar problemas e aspirações da comunidade; e avaliar, controlar e fomentar "padrões de qualidade e compromissos dos serviços frente às necessidades de saúde".

O PL elenca atribuições dos "fiscais e agentes credenciados", dentre elas a de fazer tratamento nos quarteirões; efetuar vistorias, levantamentos e avaliações; verificar a ocorrência de infração; lavrar "autos de fiscalização"; notificar os infratores para cessar as irregularidades sob pena de imposição das penalidades previstas na Lei nº 13.264/02 etc.

O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

A proposta disciplina a prestação de um serviço público, como definido abaixo por Odete Medauar:

"Serviço Público, como capítulo do direito administrativo, diz respeito à atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, inserida no Executivo. E refere-se a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como por exemplo: água, energia elétrica, transporte urbano (...) são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens aos administrados" (in "Direito Administrativo Moderno", 2ª ed., Ed. RT, págs. 329/330).

Aliás, como ensina 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 nº 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

Ademais, ao criar e atribuir funções aos Distritos de Saúde, vinculados ao Sistema Municipal de Saúde e, por consequência, à Secretaria Municipal de Saúde, 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.

Por fim, ao discriminar atribuições dos "fiscais e agentes credenciados", os quais leva o texto a crer sejam servidores públicos municipais, esbarra o PL no art. 37, § 2º, inciso III, que mais uma vez dispõe competir privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

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.

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 nº 13.882-0, TJESP; Adin nº 1.070, STF, j. 23.11.94).

Pelo exposto, somos

PELA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 05/6/02

Arselino Tatto