



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1498/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0247/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Jair Tatto, que dispõe sobre a criação da escala de trabalho das coordenadorias distritais de defesa civil - CODDECS, na estrutura organizacional da prefeitura municipal de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com a proposta, cabe ao dirigente da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estabelecer uma escala, determinando os servidores que melhor atendam à conveniência e às necessidades do serviço para os turnos estabelecidos.

Não obstante os seus meritórios propósitos, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que afronta a iniciativa privativa do Sr. Prefeito para projetos de lei que regulem tal matéria.

As normas gerais sobre processo legislativo estão dispostas nos artigos 59 a 69 da Constituição da República e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A propósito do tema, dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, organização administrativa, serviços públicos e sobre atribuições e regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios.

Este entendimento foi manifestado pelo Supremo Tribunal Federal em várias oportunidades, in verbis:

"Servidor público. Jornada de trabalho. Enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem. Princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo." (ADI 3.175, julgamento em 17-5-2007, Plenário, DJ de 3-8-2007.) (destacamos)

"Servidor público. Jornada de trabalho. Redução da carga horária semanal. Princípio da separação de poderes. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes." (ADI 3.739, julgamento em 17-5-2007, Plenário, DJ de 29-6-2007.)

Em consonância com os mandamentos constitucionais, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece que a lei que tratar sobre servidor público municipal é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na clara dicção do art. 37, §2º, inc. III, abaixo reproduzido:

"Art. 37 ...

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: ...

III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"

Forçoso concluir, portanto, que a presente propositura, que disciplina o regime jurídico aplicável a uma determinada categoria de servidores públicos, representa ingerência indevida do Poder Legislativo em âmbito de atuação reservado exclusivamente ao Poder Executivo.

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 e, por sua vez, o art. 37, § 2º, inciso IV da citada lei,

lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

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:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3 803, de 10 de fevereiro de 2006, que "Cria o Conselho Municipal de Habitação Popular na cidade de Tatuí". Matéria afeta à criação de órgão na administração pública municipal, cuja iniciativa é reservada ao Executivo. Vício de iniciativa configurado Criação, ademais, de despesas sem previsão de recursos. Inadmissibilidade. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 24, § 2º, "2", 25 e 144, todos da Constituição do Estado Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada." (ADI nº 162.919-0/7-00, j. 10/09/2008, grifamos)

"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, j. 07/01/2009, grifamos)

Diante de todo 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 art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/10/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Claudinho de Souza - PSDB

Janaína Lima - NOVO

José Police Neto - PSD

Sandra Tadeu - DEM

Soninha Francine - PPS - Autora do Voto Vencedor

**VOTO VENCIDO DO RELATOR REIS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO
DE LEI Nº 0247/17.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Jair Tatto, que dispõe sobre a criação da escala de trabalho das coordenadorias distritais de defesa civil - CODDECS, na estrutura organizacional da prefeitura municipal de São Paulo.

De acordo com a proposta, cabe ao dirigente da Coordenadoria Municipal de Defesa Civil - COMDEC estabelecer uma escala, determinando os servidores que melhor atendam à conveniência e às necessidades do serviço para os turnos estabelecidos.

O projeto pode prosseguir em tramitação.

De acordo com a justificativa ao projeto, o objetivo é "instituir turnos para a Defesa Civil, cujo organismo é caracterizado pelo cumprimento de seu trabalho nas mais diversas condições, horários, ambientes e situações, situações essas que, muitas vezes, envolve uma série de riscos, trabalhos e lugares perigosos, insalubres ou penosos, durante 24 horas, inclusive em finais de semana e feriados todos os dias, ou seja, 365 dias por semana".

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, vez que a propositura dispõe sobre matéria de evidente interesse local, encontrando fundamento no art. 30, inciso I da Constituição Federal e no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha, entende-se, não 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).

Dessa forma, se o que predomina são os interesses do Município, repercutindo a norma sobre necessidades imediatas da Comuna, como ocorre no presente caso, há que se reconhecer a competência legislativa da esfera municipal.

Quanto ao aspecto de fundo, cabe considerar que a finalidade precípua do projeto é a de fortalecer a Defesa Civil, encontrando fundamento, portanto, no interesse público.

Importa mencionar, por oportuno, o teor do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, segundo o qual "O Município organizará um sistema integrado de defesa civil para prestar socorro e assistência à população na iminência, ou após ocorrência de eventos desastrosos, no atendimento das necessidades materiais imediatas da população, bem como para atuar na recuperação de áreas atingidas pelos mesmos, definindo em lei a sua organização, formas de mobilização, competência e atribuições".

Relevante mencionar, ademais, que a propositura vai ao encontro do disposto na Lei nº 12.608/12, que institui a política nacional de proteção e defesa civil, que em seu artigo 8º atribui aos municípios as seguintes atribuições: "III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; (...)V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; (...)IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;" dentre outras.

Desta forma, tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica Municipal permitem a iniciativa municipal em assuntos referentes à Defesa Civil, como é o presente caso, que visa a melhoria nas condições de trabalho desta categoria de agente público, melhorando, por fim, a qualidade do serviço prestado à população.

Destarte, o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico, razão pela qual somos PELA LEGALIDADE.

O projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara para a sua aprovação, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 04/10/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente - Contrário

Claudinho de Souza - PSDB - Contrário

Janaína Lima - NOVO - Contrário

José Police Neto - PSD - Contrário

Reis - PT - Relator

Rinaldi Digilio - PRB

Sandra Tadeu - DEM - Contrário

Soninha Francine - PPS - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/10/2017, p. 111

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