

PARECER Nº 0050/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0091/09.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador José Ferreira "Zelão", que autoriza o Executivo a firmar convênios com o Governo do Estado de São Paulo e os Municípios que compõem a Região Metropolitana, para adotar política tarifária que integre os sistemas de bilhetagem eletrônica dos transportes coletivos de passageiros municipais e metropolitanos.

O art. 2º determina que o Executivo deve regulamentar a medida, adotando as providências necessárias, correndo as despesas por conta das dotações orçamentárias próprias.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam seu autor, o projeto não reúne condições de prosseguimento, posto que caracteriza norma autorizativa imprópria, além de configurar usurpação de competência privativa do Sr. Prefeito, a quem caberia a iniciativa relativamente a tal matéria.

Com efeito, o Precedente Regimental nº 02/93 dispõe que "Leis autorizativas impróprias, isto é, autorizações por lei que o Legislativo concede ao Executivo, sem que este as tenha pedido, são INCONSTITUCIONAIS, ferindo o princípio da separação dos Poderes"

De fato, a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração de normas de conduta de caráter genérico e abstrato, não podendo impor ao Poder Executivo, que é quem exerce a função administrativa, a execução de ato concreto, sob pena de violar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A propositura institui medida típica de organização administrativa, que segundo Odete Medauar, engloba, 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, c/c art. 2º e art. 84, ambos da Constituição Federal.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 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 municípios, 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)

Nesse sentido, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

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, Relator Des. Penteado Navarro - grifamos)

Esse entendimento harmoniza-se com o do STF:

"...É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa". (ADI 2.840-5/ES grifamos)

Desta forma, o projeto, 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).

Nesse sentido tem sido o entendimento da jurisprudência, como se pode depreender do acórdão citado:

"Medidas específicas relativas à execução dos serviços de transporte coletivo são de alçada exclusiva do Poder Executivo Municipal. Permitindo o transporte gratuito, obriga o texto legal a municipalidade a subsidiar as tarifas ou a indenizar as empresas. Trata-se, como é evidente, de ingerência na atuação do Executivo Municipal" (Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADIN 12.904-0, j. 16.10.91)."

Por fim, ao facultar a celebração de acordos e convênios a proposta configura norma autorizativa imprópria que viola o Precedente Regimental 02/93 uma vez que, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal trata-se de matéria atribuída única e tão-somente ao Poder Executivo (ADIn nº 342/PR, DJ 11/04/2003).

Pelo exposto, somos

PELA 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 30/03/2011.

Abou Anni – PV - Relator

Adilson Amadeu - PTB

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano - PSDB

Florian Pesaro - PSDB

Salomão – PSDB

VOTO VENCIDO DO VEREADOR JOSÉ AMÉRICO AO PROJETO DE LEI Nº 0091/09.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador José Ferreira "Zelão", que autoriza o Executivo a firmar convênios com o Governo do Estado de São Paulo e os Municípios que compõem a Região Metropolitana, para adotar política tarifária que integre os sistemas de bilhetagem eletrônica dos transportes coletivos de passageiros municipais e metropolitanos.

O art. 2º determina que o Executivo deve regulamentar a medida, adotando as providências necessárias, correndo as despesas por conta das dotações orçamentárias próprias.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de

interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, a Constituição Federal no § 3º do art. 25 dispõe que os “Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. (grifo nosso)

Destaca-se a posição de Nathália Arruda Guimarães, em estudo sobre as regiões metropolitanas:

Como tanto os sujeitos dessas atividades quanto os bens e serviços delas resultantes se transferem de um município para outro, dentro e para fora dos respectivos espaços físicos limitados geograficamente, surge a necessidade de se viabilizar mecanismos comuns, em multiformes movimentos. Os canais de comunicação de pessoas, bens e serviços compõem o conceito de infra – estrutura. É de tal forma a comunicação entre as cidades que se encontram em uma Região Metropolitana, que se mostra inevitável o condicionando das estruturas, armando-as como uma verdadeira rede, de forma sistemática. De outra parte, aos movimentos que se operam sobre essas redes chamamos fluxos. (grifo nosso)

in <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5050/regioes-metropolitanas>

Nestes termos, o projeto tem por objetivo a viabilização do preceito constitucional mencionado, vez que incentiva o Poder Executivo Municipal a realizar convênios com o Estado de São Paulo (que é competente no aspecto constitucional para instituir regiões metropolitanas) e com os Municípios da Região metropolitana com vistas à implementação de políticas públicas de interesse geral da população.

Ressaltamos, ainda, o caráter programático do projeto, na medida em que visa instituir diretriz a ser seguida pelo Executivo Municipal, com vistas à melhoria da infra estrutura no transporte público e por consequência do trânsito e da qualidade de vida dos munícipes.

Por fim, a Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, que criou a Região metropolitana de São Paulo é categórica ao dispor que:

Art.5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos. (grifo nosso)

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE, 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 30/03/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

José Américo - PT