

PUBLICADO DOM 11/05/2005

PARECER Nº 168/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 59/04.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Antonio Goulart, que visa alterar a redação dos artigos 18, 19 e 20 da Lei nº 7.329/69, que estabelece normas para execução de serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro, a fim de regulamentar diversamente a forma de concessão e transmissão do Alvará de Estacionamento, que no caso dos motoristas profissionais autônomos inclui também o termo de permissão para executar o serviço (art. 4º, parágrafo único).

Segundo a justificativa da proposta as alterações têm por escopo "assegurar que a transferência dos Alvarás de Estacionamento seja permitida, também, de um motorista profissional autônomo para outro, entre outros critérios, respeitadas as exigências legais, e que por força desta transferência do Alvará de Estacionamento, se garanta ao novo permissionário adquirente o direito de estacionar no ponto primitivo".

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Com efeito, nada obsta o prosseguimento da proposta eis que amparada na competência municipal para legislar sobre assuntos de predominante interesse local, nos termos do art. 30, I da Constituição Federal e art. 13, I da Lei Orgânica do Município.

Ademais, contém a proposta normas gerais que regulamentam a prestação de um serviço público, sendo certo que a Carta Magna determina ser competência da Comuna organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, conforme art. 30, V.

Com efeito, dispõe a Lei Orgânica do Município, em seu art. 179, III, que compete ao Município organizar, prover, controlar e fiscalizar o serviço de táxis e lotações, fixando a respectiva tarifa.

O serviço de táxis enquadra-se na definição de serviço de utilidade pública, definido por Cohen, citado por Hely Lopes Meirelles, como "aquelas indústrias das quais o bem-estar público depende de tal forma que geram um interesse especial na sua organização, direção, operação e tarifas" (in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª edição, pág. 259).

De fato, a própria Lei n.º 7.329/69, em seu art. 1º, dispõe que o transporte individual de passageiros, no Município, em veículos de aluguel providos de taxímetro, constitui serviço de interesse público, que somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização da Prefeitura, a qual será substanciada pela outorga de Termo de Permissão e Alvará de Estacionamento.

Importa ressaltar que o fato de disciplinar um serviço público em nada obsta o prosseguimento da proposta, como se verá a seguir.

Com efeito, tanto a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 24 e a Constituição Federal, em seu art. 61, reservaram aos Chefes do Poder Executivo iniciativa legislativa em matérias relativas a servidores públicos e estrutura administrativa. Nada contém estes textos legais, contudo, com relação à reserva de iniciativa no que concerne aos serviços públicos, exceto no caso dos Territórios (art. 61, § 1º, alínea "b", CF).

É certo, porém, que a Lei Orgânica do Município optou por colocar em seu texto a iniciativa legislativa reservada ao Prefeito também com referência às leis que tratem de serviço público ex vi do art. 37, § 2º, inciso IV.

Todavia, também é certo que doutrina e jurisprudência entendem serem as regras atinentes ao processo legislativo constantes da Constituição Federal de obediência obrigatória por Estados e Municípios, sendo uma regra que restrinja a iniciativa do

Poder Legislativo Municipal, em desacordo com o que dispõem a Constituição Estadual e a Constituição Federal, uma norma que afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Dessa forma, para compatibilizar a existência da norma municipal com o ordenamento jurídico somente resta ao intérprete entender que a restrição constante da Lei Orgânica diz respeito tão-somente a regras que disciplinem o serviço público não de forma geral e abstrata, mas aquelas que representem atos específicos e concretos de administração, de governo, estes sim atribuição exclusiva do Chefe do Executivo (art. 56, LOM).

De fato, o eminente e saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, em parecer sobre lei de iniciativa do Executivo (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) discrimina os papéis com sua costumeira didática:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é 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 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.”

Aliás, já tramitou por esta Casa o projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de nº 1/99, que recebeu parecer pela legalidade da Comissão de Constituição e Justiça (parecer nº 419/99), visando justamente retirar tal restrição da Lei Orgânica do Município, compatibilizando assim seu texto com o ordenamento jurídico em vigor. Ressalte-se que o PL não esbarra na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que cria apenas regras gerais e abstratas referentes à concessão e transmissão de Alvarás de Estacionamento para a execução do serviço de transporte individual de passageiros, não criando quaisquer ônus ao Poder Público.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 06/4/05

Aurélio Miguel

Carlos A. Bezerra Jr.

Jooji Hato

José Américo

Kamia

Soninha

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR RUSSOMANNO E DO VEREADOR CELSO JATENE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0059/04

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Antonio Goulart, que visa alterar a redação dos artigos 18, 19 e 20 da Lei nº 7.329/69, que estabelece normas para execução de serviço de transporte individual de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro.

Segundo a justificativa da proposta as alterações têm por objetivo “assegurar que a transferência dos Alvarás de Estacionamento sejam permitidas, também, de um motorista profissional autônomo para outro, entre outros critérios, respeitadas as exigências legais, e que por força desta transferência do Alvará de Estacionamento, se

garanta ao novo permissionário adquirente o direito de estacionar no ponto primitivo". O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

Segundo dispõe a Lei Orgânica do Município, em seu art. 179, III, compete ao Município organizar, prover, controlar e fiscalizar o serviço de táxis e lotações, fixando a respectiva tarifa.

O serviço de táxis, portanto, enquadra-se na definição de serviço de utilidade pública, definido por Cohen, citado por Hely Lopes Meirelles, como "aquelas indústrias das quais o bem-estar público depende de tal forma que geram um interesse especial na sua organização, direção, operação e tarifas" (in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª edição, pág. 259).

De fato, a própria Lei n.º 7.329/69, em seu art. 1º, dispõe que o transporte individual de passageiros, no Município, em veículos de aluguel providos de taxímetro, constitui serviço de interesse público, que somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização da Prefeitura, a qual será consubstanciada pela outorga de Termo de Permissão e Alvará de Estacionamento.

Dessa forma, esbarra o projeto no art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município, que reserva ao Sr. Prefeito a iniciativa de leis sobre a matéria.

Nesse sentido, a lição de 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)

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. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º de nossa Lei Orgânica.

Ressalte-se, por fim, 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, em 06/4/05

Celso Jatene – Presidente

Russomanno - Relator

Aurélio Miguel (contrário)

Carlos A. Bezerra Jr. (contrário)

Gilson Barreto (abstenção)

Jooji Hato (contrário)

José Américo (contrário)

Kamia (contrário)

Soninha (contrário)