



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 307/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0163/2018.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Toninho Vespoli, que autoriza a Prefeitura do Município de São Paulo a criar o Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado, e dá outras providências.

De acordo com o projeto, o bilhete único especial do trabalhador desempregado é um benefício concedido pela Prefeitura de São Paulo aos trabalhadores desempregados, que preencham alguns requisitos, dentre os quais: i) ter trabalhado por pelo menos seis meses no último emprego com carteira assinada; ii) ter sido demitido sem justa causa; iii) ter solicitado o benefício em até cento e vinte dias, contados da data da demissão. A validade do bilhete único especial do trabalhador desempregado será de noventa dias, a contar da emissão.

Não obstante o elevado propósito de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação e ser aprovado, pois invade seara de competência privativa do Executivo.

Com efeito, a isenção da tarifa proposta interfere na organização administrativa relativa ao serviço de transporte coletivo municipal, cuja gestão incumbe à Prefeitura, nos termos do artigo 172 da Lei Orgânica do Município. De forma coerente a esse dispositivo, o citado diploma legal, em seu artigo 178, estabelece ser da competência do Poder Executivo a fixação da tarifa do referido serviço de transporte.

Por sua vez, o artigo 175, inciso XI, da Lei Orgânica, prevê que a regulamentação do sistema de transporte coletivo de passageiros contemplará as formas de subsídio, o que deve ser feito por meio de lei cujo processo legislativo deve ser deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo municipal.

Neste ponto, oportuna a menção ao trecho do parecer exarado por Edgard Neves da Silva e publicado em "Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas", vol. 4, Ed. R.T., págs. 31/39, in verbis:

"Resumindo, é função típica e privativa do Poder Executivo, gerir os negócios públicos e, em especial, executar os serviços públicos colocados à disposição dos indivíduos, e obras, até porque o Estado, lato sensu, pode ser considerado um grande prestador de serviços. (...)

Por este peculiar regime, pode-se afirmar que a fixação da tarifa será de privativa competência do Poder Executivo Municipal, que o deverá fazer com base em uma política própria, embasada na utilidade do serviço para a população, na figura do usuário, mormente no pertinente à sua capacidade econômica e na figura do prestador, em especial, quando o serviço é oferecido de forma indireta, descentralizada, que por ser uma empresa privada demanda um retorno remuneratório, contendo a indenização do custo e o lucro.

Sendo competência do Executivo fixar as tarifas dos serviços públicos de transporte, certo é que também será do Executivo a competência para isentar do pagamento dessa tarifa."

Além dos dispositivos acima mencionados, que demonstram que a propositura extrapola a competência legislativa desta Casa, também devem ser citados os artigos 37, § 2º, inciso IV e 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, os quais asseguram que a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre organização administrativa, bem como a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, competem exclusivamente ao Sr. Prefeito.

Convém salientar que o Tribunal de Justiça de São Paulo reiteradamente tem julgado inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que concedem isenção de tarifa em transporte coletivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.011, DE 02 DE AGOSTO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SUZANO - CONCESSÃO DE ISENÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO AOS TRABALHADORES DESEMPREGADOS QUE BUSCAM NOVA COLOCAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL - ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - DIREITO PREVISTO PELA CONSTITUIÇÃO PAULISTA, VISANDO A PROTEÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO - FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS SÃO ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP, ADI n. 2175512-07.2016.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 22.03.17).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.799, de 14 de agosto de 2014, de iniciativa parlamentar, que "Concede meia passagem no transporte coletivo municipal para os professores que atuam no Município de Suzano, e dá outras providências". Vício de iniciativa. Norma que invadiu competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da administração pública municipal e de fixação da tarifa remuneratória de serviços públicos. Afronta aos artigos 5º, 47, inciso II, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Colegiado. Ação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 4.799, de 14 de agosto de 2014, do Município de Suzano, com determinação. (TJSP, ADI n. 2255660-05.2016.8.26.0000, Rel. Des. Tristão Ribeiro, j. 05.07.17).

A presente propositura, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou os princípios da harmonia e independência entre os Poderes, contemplados na Constituição Federal (artigo 2º), na Constituição Estadual (artigo 5º) e também na Lei Orgânica do Município (artigo 6º).

Por fim, cumpre consignar que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo, não sana o vício de iniciativa apontado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...

No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo. (grifamos) - ADI 164.819-0/5-00

Cumpra observar ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Pelo exposto, somos PELA INCONSTITUCIONALIDADE, 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 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/04/2019, p. 80

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