

PARECER Nº 382/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0040/97**.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Carlos Néder, que obriga a venda de vale-transporte em todo o Município através da criação de ao menos um ponto de venda na circunscrição de cada Subprefeitura, outrora denominada Administração Regional.

O projeto data de 1997, tendo nesse meio tempo sido alterada a denominação das Administrações Regionais, o que por si só ensejaria a apresentação de um substitutivo. Retorna para nova apreciação desta Comissão, com fundamento no art. 72 do Regimento Interno desta Casa, em razão da aprovação do RPS 07-04/2009, em 07 de abril deste ano, fundamentado na alteração do disposto no inc. IV, do § 2º, do art. 37 da LOM de São Paulo.

A iniciativa foi considerada inconstitucional e ilegal, entendimento a ser mantido.

Com efeito, 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, despidendo notar que o passe escolar e bilhete do trabalhador, de que trata o projeto em comento, hoje tomaram a forma de “Bilhete Único”, adotado através do Convênio de Integração Operacional e Tarifária, por meio da utilização de Sistema de Bilhetagem Eletrônica com Cartão Inteligente, com circuito integrado entre o Sistema Municipal de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, sob gestão da São Paulo Transporte S/A, e os Sistemas de Transporte Coletivo da Companhia do Metropolitano de São Paulo e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, sob gestão, portanto, dos Executivos Estadual e Municipal.

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, 03/6/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

José Olímpio – PP – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita - PSDB

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio – PT

Kamia – DEM