

PARECER Nº 519/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0134/2014.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Paulo Frange, que visa instituir o Conselho Municipal para a Diminuição de Acidentes de Trânsito e Transporte – COMDATT, e dá outras providências.

Em que pese a nobreza da intenção, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade seara reservada ao Poder Executivo, nos termos dos artigos 37, §2º, inciso IV; 69, incisos II e XVI e 70, inciso XIV; todos da Lei Orgânica do Município.

A princípio, nada obsta a iniciativa legislativa dos membros da Câmara para a criação de Conselhos, desde que estes sejam revestidos de natureza jurídica eminentemente fiscalizatória, exercendo funções de colaboração e controle da Administração, como instrumentos de participação comunitária no governo da comuna.

De fato, doutrinariamente definem-se os Conselhos como organizações cujo objetivo específico é estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos e, conseqüentemente, fiscalizar a execução das políticas públicas.

Todavia, o Conselho objeto desta proposta é, nos termos de seu art. 1º, criado dentro da estrutura administrativa da Secretaria de Transporte.

O projeto prevê, ademais, que o Conselho será integrado pelo Secretário de Transportes e representantes de outras Secretarias Municipais e de órgãos municipais do Poder Executivo (art. 3º, I, II, III), designados pelo Prefeito (art. 3º, § 3º). O Secretário de Transportes deve adotar as providências necessárias para a instalação do Conselho (art. 6º).

Não é possível, sob pena de violação do princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, por meio de projeto de lei de iniciativa parlamentar criar atribuições a servidores integrantes de Secretarias Municipais, como faz a propositura quando prevê que o Conselho será integrado por referidos servidores.

Desta forma, a propositura esbarra nos dispositivos da Lei Orgânica do Município que conferem ao Prefeito a iniciativa privativa para as leis que disponham sobre servidores públicos municipais e organização e funcionamento da administração municipal (art. 37, § 2º, incisos III e IV).

Ademais, de acordo com o texto da propositura (art. 4º), as atribuições do Conselho seriam: i) propor a implementação de ações que visem à redução de acidentes e número de vítimas no trânsito e no transporte em vias e rodovias do Município de São Paulo; ii) opinar sobre projetos atinentes aos sistemas de transportes, propondo soluções e fazendo sugestões com vista à melhoria das condições de segurança dos usuários; iii) levantar, analisar e divulgar os dados estatísticos sobre acidentes de trânsito e transportes; iv) coordenar campanhas de conscientização da população quanto à gravidade do problema, desenvolvendo a consciência coletiva com a finalidade de aumentar o nível de responsabilidade individual e social; v) articular a troca de informações e a implantação de programas de educação e comportamento no trânsito junto às esferas federal, estadual e municipal; vi) integrar as estruturas de transporte rodoviário e urbano na discussão e busca de soluções para problemas localizados, tais como, pontos críticos, populações lindeiras, acidentes de trajeto e outros; vii) interagir com os órgãos públicos e entidades privadas, nacionais e internacionais, priorizando ações nas áreas de educação e saúde e, por fim, viii) instituir e acompanhar o Programa Permanente de Proteção ao Pedestre.

Contudo, o comando, a direção da administração pública incumbe ao Prefeito, nos termos dos dispositivos legais acima citados. Assim, a adoção de uma linha de atuação relativamente ao segmento do trânsito e transporte, bem como a definição das atividades a serem desenvolvidas para atingir as metas definidas, são medidas que se inserem na órbita da atividade administrativa, sendo que projeto de lei acerca de tal matéria é de competência privativa do Prefeito.

A esse respeito, a propositura cuida de norma atinente à 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.

Cumpre, ainda, mencionar o posicionamento do STF no que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo. I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F., art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI. II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. III. - Precedentes do STF. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2179/ES. Rel. Min. Carlos Veloso. DJ 25/04/2003 – grifamos)

Acrescente-se, ainda, que vários dos objetivos do Conselho em questão, tais como a instituição de programa permanente de proteção ao pedestre e da campanha de conscientização da população, razão pela qual a propositura deveria ter demonstrado o cumprimento dos dispositivos da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17), o que não ocorreu.

A título ilustrativo, mencione-se recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reconhecendo a impossibilidade de criação de Conselhos por meio de lei de iniciativa parlamentar por representar tal medida indevida ingerência na organização administrativa do Município, verbis:

“Não se nega à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas no exercício desse mister ela não pode editar regras concretas de administração, intervindo nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete gerir a administração pública municipal, bem como criar órgãos públicos e conselhos, notadamente no que se refere às questões referentes à habitação popular, até porque, como já dito, isto implica no aparelhamento da administração local, com a finalidade específica de estabelecer os mecanismos para a composição dos integrantes do referido Conselho, além das medidas atinentes à cessão de local e espaço para a realização de suas reuniões, bem como alocação de servidores e material que garantam desempenho satisfatório de suas funções.” (ADI nº 162.919-0/7-00. Rel. Mario Devienne Ferraz. DJ 22.10.2008 - grifamos)

Desta forma, a propositura 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).

Ante 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 14/05/2014.

Goulart – PSD – Presidente

Conte Lopes – PTB - Relator

Andrea Matarazzo - PSDB

Arselino Tatto – PT

Eduardo Tuma – PSDB

George Hato – PMDB

Juliana Cardoso – PT

Marcos Belizário - PV

Sandra Tadeu – DEM