



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 894/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0730/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre a autorização da criação do Programa "Rodízio Voluntário" de veículos na cidade de São Paulo e dá outras providências.

O projeto tem como escopo a melhoria da qualidade do ar e a redução dos congestionamentos de automóveis nas vias públicas, mediante a não utilização facultativa de veículos automotores nos dias úteis excedentes ao do rodízio obrigatório, em razão do que os participantes poderão receber um crédito de 20% (vinte por cento) como desconto no valor do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pese o nobre propósito do seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, por invadir seara privativa do Poder Executivo, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que o IPVA é um tributo estadual, pertencendo aos Municípios a parcela de 50% (cinquenta por cento) do imposto sobre os veículos licenciados em seu território, nos termos do art. 155, III, c/c art. 158, III, da Constituição Federal.

Dessa forma, tratando-se o IPVA de um tributo estadual, forçoso concluir que a propositura não versa sobre matéria tributária - uma vez que pode isentar da aplicação de um tributo apenas o ente competente para tributar - mas sim sobre a administração de receitas públicas, matéria reservada à iniciativa privativa do Executivo.

Com efeito, ao Chefe do Poder Executivo incumbe efetuar a distribuição preliminar dos recursos necessários para atender as mais variadas demandas sociais existentes e, para viabilizar o exercício de tal função, a Lei Orgânica lhe assegura a competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI), bem como a reserva de iniciativa para projetos de lei relativos à matéria orçamentária (art. 37, § 2º, IV).

Neste sentido, é o posicionamento do ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles (in, Direito Municipal Brasileiro. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 761/2) ao lecionar acerca da arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal:

"Ao Prefeito, como chefe do Executivo local, compete superintender a arrecadação, guarda e aplicação da receita municipal. (...)

O prefeito administra não só as rendas municipais como os demais recursos que compõem a receita local, quer provenham de fontes próprias, quer de origem estranha ao Município. (...)

A aplicação da receita compete igualmente ao Prefeito, em estrita observância ao disposto no orçamento."

Corroborando o quanto até aqui exposto, tem-se, ainda, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

"Representação de inconstitucionalidade - Lei de iniciativa parlamentar que cria para o Município obrigação administrativa (realização de campanha de vacinação antigripal em crianças no mês de maio de cada ano), deixando, ademais, de apontar a fonte de receita - Vício de iniciativa, pois que reservada, na espécie, ao chefe do Poder Executivo, afrontando os

artigos 5º, 25, 37, 47, I e II, 144, 174, III, e 176, I, da Constituição do Estado - Representação julgada procedente." (ADI nº 118.038-0/5-00, julgada em 29/09/2005)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.638, de 19 de dezembro de 2006, do Município de Itirapuã, que "autoriza o Executivo a devolver 25% (vinte e cinco por cento) do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e dá outras providências" - A regra constitucional é de não afetação da receita tributária, impossibilitando a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, salvo exceções expressamente constantes na Constituição Federal (art. 167, IV, da CF; e art. 176, IV, da CE, aplicável aos Municípios por força do art. 144) - A lei impugnada viola o princípio da não afetação da receita tributária às despesas públicas, vinculando receita a despesa pública ao autorizar o Poder Executivo a devolver 25% do IPVA recolhido pelo contribuinte que transferir veículos automotores registrados em outros municípios para o Município de Itirapuã - Violados os artigos 176, IV, e 144 da CE e 167, IV, da CF) - Inconstitucionalidade configurada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (Direta de Inconstitucionalidade 2270832-21.2015.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 14/09/2016; Data de Registro: 20/09/2016)

Ademais, o projeto cuida de matéria atinente à regulamentação do trânsito, definido como "o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação". (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 318).

Embora a Carta Magna reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI), a própria Constituição Federal atribuiu ao Município competência para ordenar o trânsito urbano e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo, que são atividades de interesse local (art. 30, incisos I e V).

No entanto, a organização do trânsito é atividade afeta ao Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, embora a matéria constante da presente proposta seja de competência municipal, uma vez que visa regular o trânsito (organização do trânsito) na cidade de São Paulo, não tem ela condições de prosseguir porque, tratando-se de organização administrativa e administração de bens municipais, somente poderá ser disciplinada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV, e 111, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

No mesmo sentido, vale mencionar que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97) expressamente atribuiu aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animal. (destacamos; art. 24, inciso II, 1ª parte).

De fato, a regulamentação que não configura mandamento geral e abstrato, mas sim ato específico e concreto de administração, de governo, é atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, como ensina Hely Lopes Meirelles, citado no relatório do Desembargador Luiz Elias Tâmbara, na AdIn nº 059.741-0/8-00, que teve por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.635/98, a qual autorizava o estacionamento de veículos dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional e outros em áreas regulamentadas como "zona azul", senão vejamos:

ADIn - Lei nº 12.635, de 6/05/1998, do Município de São Paulo - Autoriza os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, os Agentes Fiscais do Estado, os Inspetores Fiscais, os Agentes de Apoio e os Agentes Vistores do Município a estacionar os seus veículos em áreas regulamentadas como "zona azul", nos dias úteis da semana, pelo período de 4 horas ininterruptas, com dispensa do pagamento do preço correspondente. - Matéria relativa à direção superior da administração municipal. - Usurpação de atribuições do Chefe do Executivo. - Inconstitucionalidade. - Violação do disposto nos artigos 5º, 47, inciso II, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. - Pedido acolhido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.635, de 6/05/1998, do Município de São Paulo. (...) Na lição do saudoso Professor HELY LOPES MEIRELLES, "A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do município, auxiliado por Secretários Municipais" (...) o eminente mestre ressalta, com sua peculiar proficiência, que: "Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que

é a de praticar atos concretos de administração (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações" (...) de acordo com a Lei Federal nº 9.053, de 24 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 24, inciso X, "Compete aos órgãos e entidades de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias."

Assim, o Poder Legislativo, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Prefeito, vulnera 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 também no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, sendo importante salientar que a inconstitucionalidade não é afastada com a sanção, conforme entendimento já assentado pelo Supremo Tribunal Federal (Adin nº 13.882-0, TJESP; Adin nº 1.070, STF, j. 23.11.94).

Ante o exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, 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 13/06/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS

João Jorge - PSDB - Relator

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/06/2018, p. 70

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