

PUBLICADO DOC 12/10/2005

PARECER Nº 1125/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0274/05

Trata-se de projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Antonio Donato, que proíbe o Executivo de inserir na tarifa do Sistema de Transporte Coletivo Urbano, o custo advindo das dispensas legais de pagamento do preço cobrado pela utilização do serviço.

Dispõe, ainda, o art. 2º da propositura, que o Executivo fica obrigado a prever, no orçamento anual, verba para custeio integral das isenções de tarifas aludidas no parágrafo anterior.

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.

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

De fato, 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 contêm 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 (TRJ 150/341, 150/482, 151/425, 157/460, 163/975).

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, Hely Lopes Meirelles, em parecer sobre lei de iniciativa do Executivo (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) discrimina tais situações 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. Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 14/9/05

Aurélio Miguel
Jooji Hato
José Américo
Russomanno
Soninha

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR KAMIA E DOS VEREADORES CELSO JATENE, CARLOS A. BEZERRA JR. E GILSON BARRETO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº0274/05

Trata-se de projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Antonio Donato, que proíbe o Executivo de inserir na tarifa do Sistema de Transporte Coletivo Urbano, o custo advindo das dispensas legais de pagamento do preço cobrado pela utilização do serviço.

Dispõe, ainda, o art. 2º da propositura, que o Executivo fica obrigado a prever, no orçamento anual, verba para custeio integral das isenções de tarifas aludidas no parágrafo anterior.

Entretanto, o referido projeto padece de vício de iniciativa, uma vez que dispõe acerca de matéria cuja propositura é reservada exclusivamente ao Executivo.

Com efeito, a Constituição Federal define o transporte coletivo como serviço público de caráter essencial (art. 30,V) e a Lei Orgânica do Município reserva ao Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre serviços públicos e sobre regime de concessão e permissão de serviços públicos (art. 37, parágrafo 2º, inciso IV c/c art. 69, IX, LOM).

Sobre tratar-se de serviço público o transporte coletivo de passageiros, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 45.468.0/4-00, pronunciou-se no sentido de que: "Entre os serviços públicos de interesse local, inclui-se o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, a ser prestado diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Discussão a este respeito não comporta o tema, em decorrência do artigo 30, inciso V, da Constituição Federal."

Deste modo, fixar o valor da tarifa a ser paga pela prestação do serviço público de transporte coletivo, e determinar se no preço a ser cobrado serão imputados ou não os custos decorrentes de isenções tarifárias, são atividades tipicamente administrativas que se inserem na órbita de oportunidade e conveniência do Executivo Municipal, sendo, portanto, reservadas à sua iniciativa, nos termos do disposto no art. 37, § 2º, inciso IV, da LOM.

Ademais há que se considerar que tal fato obrigaria o Poder Executivo Municipal a subsidiar ou indenizar as empresas permissionárias ou concessionárias do serviço, a fim de se garantir o equilíbrio econômico financeiro do ajuste, circunstância que representa ingerência na atuação do Executivo Municipal, uma vez que a referida disposição afeta a relação contratual estabelecida entre aquele Poder e os concessionários do serviço de transporte coletivo.

Nestes termos é julgado do E. TJ do Estado de São Paulo: "Medidas específicas relativas à execução dos serviços de transportes coletivos são de alçada exclusiva do Poder Executivo Municipal. Permitindo o transporte gratuito, obriga o texto legal a municipalidade a subsidiar as tarifas ou indenizar as empresas. Trata-se, como é evidente, de ingerência na atuação do Executivo Municipal."¹

Deve-se enfatizar ainda que, a elaboração do orçamento anual é ato de competência e iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 137, III, da LOM), de modo que viola o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, a pretensão, expressa no art. 2º do projeto em apreço, no sentido de obrigar o Executivo a prever no orçamento anual, verba para custeio integral de isenções tarifárias.

Ao Legislativo não assiste a prerrogativa de condicionar previamente a elaboração do orçamento anual pelo Prefeito. Assim, caso pretenda reservar verbas para o custeio de determinada atividade, tem a prerrogativa de inserir emendas na proposta de orçamento, nos termos do § 2º do art. 138 da LOM.

Face o exposto, o Projeto de Lei em apreço vulnera o art. 37, § 2º, inciso IV, e o art. 137, III, ambos da LOM, uma vez que não observa a iniciativa exclusiva do Executivo a respeito da matéria, bem como afronta o art. 2º da Constituição Federal, o art. 5º da Constituição Estadual, e o art. 6º da Lei Orgânica do Município que estabelecem o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Desta forma, somos pela ILEGALIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 14/9/05

Celso Jatene – Presidente

Kamia - Relator

Aurélio Miguel (contrário)

Carlos A. Bezerra Jr.

Gilson Barreto

Jooji Hato (contrário)

José Américo (contrário)

Russomanno (contrário)

Soninha (contrário)