

PARECER Nº 1327/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 217/05.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Abou Anni, que visa dispor sobre a criação de vias específicas para motociclistas em grandes avenidas.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Com efeito, a matéria insere-se no âmbito da regulamentação do trânsito, que é "o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, Pág. 318).

Embora a Carta Magna reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, 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, I e V).

O Código de Trânsito Brasileiro, Lei Federal nº 9.503/97, vai ao encontro do disposto na Constituição, ao declarar competir "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 animais" (art. 24, II, 1ª parte).

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

Com efeito, 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, sendo uma regra que restrinja a iniciativa do Poder Legislativo Municipal, em desacordo com o que dispõem a Constituição Estadual e a Constituição Federal, uma norma que afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

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, o eminente e saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, em parecer sobre lei de iniciativa do Executivo (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) discrimina os papéis 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 19/10/05

Celso Jatene - Presidente

Aurélio Miguel

Gilson Barreto

Jooji Hato

Russomanno

VOTO VENCIDO DA RELATORA VEREADORA SONINHA E DOS VEREADORES CARLOS A. BEZERRA JR., JOSÉ AMÉRICO E KAMIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 217/058/05

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Abou Anni, que visa dispor sobre a criação de vias específicas para motociclistas em grandes avenidas. Cumpre observar inicialmente que sequer é necessário lei para alcançar o pretendido pela propositura, na medida em que ela institui regra que não configura mandamento geral e abstrato, mas sim ato concreto e específico de administração, caracterizando, assim, indevida ingerência na atividade administrativa do Sr. Prefeito.

Corroborando este nosso entendimento, transcreveremos a seguir trecho do voto do Relator Fonseca Tavares, Exmo. Desembargador do E. Tribunal de Justiça, nos autos da ADIN nº 63.449.0/0-00:

"Vale lembrar que é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (art. 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o "planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura".

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos munícipes. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito.

Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência".

(grifo nosso).

Além disso, o projeto padece de vício de iniciativa, dada a natureza da matéria versada, vez que deve ser observado o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "b", da Constituição da República, transposto para a órbita do Município de São Paulo por meio dos artigos 37, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica Paulistana, os quais conferem competência privativa ao Chefe do Executivo para a propositura de leis que disponham sobre serviço público.

De fato, trânsito e tráfego são tidos pela doutrina como serviços municipais. Nesse sentido, vejamos o que diz o Prof. José Nilo de Castro, em sua obra Direito Municipal Positivo:

"Dentre os principais serviços públicos municipais, entre os quais se elecam os que o Município mantém e presta, em cooperação com a União e o Estado - art. 30, VI, VII, a saber, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, e de atendimento à saúde da população local - arrolam-se os seguintes: arruamento, alinhamento e nivelamento, promoção do adequado ordenamento territorial urbano - art. 30, VIII, CF; águas e esgotos; iluminação pública; pavimentação e calçamento; galerias de águas pluviais; trânsito e tráfego..." (pág.234, Ed. Del Rey).

E, segundo nossa Lei Orgânica do Município (art. 37, parágrafo 2º, inciso IV), compete privativamente ao Sr. Prefeito a apresentação de leis que digam respeito a serviços públicos.

Ressalte-se que já é entendimento pacífico em nossa jurisprudência que nem mesmo a sanção tem o condão de afastar a inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa (Adin nº 13.882-0, TJESP; Adin nº 1.070, STF, j. 23.11.94).
Ante o exposto somos, pela INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 19/10/05

Celso Jatene - Presidente (contrário)

Soninha - Relatora

Aurélio Miguel (contrário)

Carlos A. Bezerra Jr.

Gilson Barreto (contrário)

Jooji Hato (contrário)

José Américo

Kamia

Russomanno (contrário)