



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1423/2014 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0106/14.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Calvo, que dispõe sobre a instituição de área para embarque e desembarque de crianças e estudantes que utilizam como meio de transporte os veículos escolares; área a ser disponibilizada preferencialmente de frente ao acesso social dos condomínios situados no Município de São Paulo, nas condições que especifica e dá outras providências.

De acordo com a propositura, o órgão público de trânsito competente deverá identificar a área reservada para o embarque e desembarque (art. 2º).

Consoante se depreende da justificativa, o objetivo da medida proposta é a proteção das crianças usuárias do transporte escolar, que são expostas a riscos de acidentes no momento do desembarque, devido à ausência de local adequado para tanto.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode seguir em tramitação.

O projeto está em consonância com o art. 30, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Reiterando a Carta Maior, a Lei Orgânica Paulistana reza, em seu artigo 13, caput e inciso I, que cabe à Câmara dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente, legislar sobre assuntos de interesse local.

Ademais, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Encontra fundamento, também, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78 – Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifo nosso)

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, "pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos" (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed., pág. 353).

Por outro lado, 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, que são atividades de interesse local (art. 30, incisos I e V).

Especificamente no que concerne ao transporte escolar, o art. 179, inciso II, da Lei Orgânica Municipal estatui que “ao Município compete organizar, promover, controlar e fiscalizar o transporte fretado, principalmente de escolares” (destacamos).

Vale destacar, outrossim, que o artigo 24, inciso XXI, do Código de Trânsito Brasileiro estabelece a competência municipal para “vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos” (grifamos).

Por versar sobre matéria atinente a atenção relativa à criança e ao adolescente, deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação do projeto, nos termos do art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29.10.2014.

Goulart – PSD – Presidente

George Hato – PMDB - Relator

Andrea Matarazzo – PSDB

Arselino Tatto (PT)

Conte Lopes (PTB)

Sandra Tadeu – DEM - Contrário

Vavá - PT

VOTO VENCIDO DO VEREADOR ROBERTO TRIPOLI DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0106/14.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Calvo, que dispõe sobre a instituição de área para embarque e desembarque de crianças e estudantes que se utilizam de veículos escolares.

De acordo com a propositura, o órgão público de trânsito competente deverá identificar a área reservada para o embarque e desembarque de crianças e adolescentes que deverá ser preferencialmente em frente ao acesso social dos condomínios.

Consoante se depreende da justificativa, o objetivo da medida proposta é a proteção das crianças usuárias do transporte escolar que são expostas a riscos de acidentes no momento do desembarque devido à ausência de local adequado para tanto.

Sob o aspecto estritamente jurídico, não obstante os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação por invadir seara privativa do Poder Executivo, consoante será demonstrado.

Com efeito, o mapeamento das áreas sujeitas a problemas viários, bem como o impacto que as atividades cotidianas causam no trânsito e as posturas a serem adotadas para minorar esse impacto – como pretendido pelo projeto com a determinação de área para embarque/desembarque de passageiros - são medidas que implicam em análises de casos concretos e extrapolam, portanto, os limites da competência legislativa desta Casa, invadindo seara privativa do Executivo.

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a 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 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 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.”

Ressalte-se, ainda, que o Código de Trânsito Brasileiro, Lei Federal nº 9.503/97, também possui dispositivo referente à matéria tratada neste projeto, tanto que determina 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, inciso II, 1ª parte), bem como "implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias" (art. 24, inciso X).

Corroborando as assertivas acima, oportuno mencionar decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em relação ao sistema "zona azul", aplicável por analogia à propositura em análise, conforme segmento abaixo reproduzido:

“Conclui-se que a zona azul destina-se a regulamentar o estacionamento em vias públicas, bens de uso comum do povo, que não pertencem aos entes políticos, mas são por eles geridos.

(...)

Evidentemente, tanto o valor dessa cobrança como a destinação dos locais em que será instituída a zona azul são matérias tipicamente de administração de bens públicos; a lei a seu respeito, portanto, é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. E, sendo objeto da lei impugnada exatamente a isenção, ainda que parcial, dessa cobrança, patente a invasão da competência do Executivo.

(...)

A propósito, tem decidido o STF e os Tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. (...) Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

(...)

O artigo 5º da Constituição do Estado, estabelece a independência e harmonia entre os Poderes. No regime constitucional de separação de funções, como o nosso, os Poderes do Estado não se confundem nem se subordinam, mas se harmonizam, cada qual realizando sua atribuição precípua e desempenhando restritamente outras que a Constituição lhes outorga para uma recíproca cooperação institucional.” (ADI nº 059.206.0/7, grifamos)

Desta forma, a propositura em tela, 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).

Pelo 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 29.10.2014.

Roberto Tripoli – PV

Sandra Tadeu – DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/10/2014, p. 96

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