

PARECER Nº 1645/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0584/08

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Dalton Silvano e Paulo Frange, que visa dispor sobre a exclusão dos oficiais de justiça da restrição imposta à circulação de veículos no Município de São Paulo.

De acordo com a proposta, o projeto visa resgatar um legítimo direito dos Oficiais de Justiça que trabalham em São Paulo, com carro próprio, e que, rotineiramente são obrigados a cumprir missões como entrega de ordens judiciais de imediato, alvarás de soltura, mandados de prisão. A medida abrange cerca de quatro mil profissionais de cuja atuação depende o próprio funcionamento da justiça.

Feita a devida análise, consideramos que o projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Abordada a questão sob o ponto de vista da regulamentação de trânsito, temos que embora a Carta Magna reserve privativamente à União legislar 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)

Como ensina Hely Lopes Meirelles, "a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo território municipal, são atividades de estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população (...) Especial atenção das autoridades locais deve merecer o trânsito de veículos e pedestres, nas vias e logradouros públicos. A primeira preocupação deve ser o estabelecimento de boas normas de circulação, tendentes a descongestionar o centro urbano, os locais de comércio, os pontos de retorno (...) Nessa regulamentação local, além de normas gerais contidas no Código Nacional de Trânsito e nos regulamentos estaduais, o Município pode estabelecer condições particulares para cada rua ou zona, atendendo às peculiaridades locais e ao perigo que oferece à coletividade (in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 319/320 e 363.) (grifamos)

Há de se distinguir, no entanto, entre normas de trânsito, insertas no Código de Trânsito Brasileiro, sobre as quais o Município não tem competência para legislar, sob pena de extrapolar os limites do predominante interesse local, das normas de organização do serviço de trânsito. (grifamos)

Veja-se, a respeito, a lição de José Nilo de Castro:

"Dentre os serviços públicos municipais (...) arrolam-se os seguintes: arruamento, alinhamento e nivelamento, promoção do adequado ordenamento territorial urbano (art. 30, VIII, CF); águas pluviais; trânsito e tráfego...sinalização de vias urbanas e das estradas municipais, sua regulamentação e fiscalização, arrecadando-se as multas relativas às infrações cometidas em seu território...Merecem explicitação os serviços de trânsito e tráfego de competência do Município. Não se confundem com os do Estado. O trânsito e o tráfego nas vias municipais, notadamente do perímetro urbano, são de competência municipal, cuja organização e execução, portanto, se ordenam pelas leis locais, como a previsão de infrações e de sanções aos infratores do trânsito e do tráfego municipais... A circulação urbana e o tráfego local são disciplinados por leis locais, no exercício da autonomia do Município" (in "Direito Municipal Positivo", Ed. Del Rey, 2ª Ed., págs.207 e 208).

Ainda, dentre as normas de organização do serviço de trânsito há, mais uma vez, que se distinguir entre aquelas que representam normas gerais e abstratas, que podem ser objeto da iniciativa legislativa tanto do Executivo quanto do Legislativo, e aquelas meramente administrativas, que representam atos concretos de administração, de competência exclusiva do Poder Executivo.

Como se vê, a norma proposta não configura mera questão de gestão administrativa, ou ainda, concretamente afeta à administração dos bens

municipais. Tais assuntos, normalmente encontram-se fora do alcance da lei, devendo ser tratados por meio de atos administrativos. E, quando a forma legal é necessária, ela decorre de exigência contida na Lei Orgânica do Município, o que não retira do ato seu caráter concreto. É o caso, por exemplo, de leis que autorizam a concessão de uso, alienação ou aquisição de bens públicos municipais.

De fato, o que se deve ter em mente é que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão somente as primeiras encontram-se aquém da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

"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 dos 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." (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed.RT, 1984, pág.24) (grifamos)

Lembre-se, ainda, a alteração da Lei Orgânica, efetivada por meio da Emenda nº 28/06, que ao alterar a redação do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município, excluiu o serviço público das matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, espelhando assim, o disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo.

Cabe, por fim, quanto à iniciativa, que ainda que se admita ter o Prefeito iniciativa privativa em algumas matérias, como já vimos, esta não pode ser interpretada de modo absoluto, pois, pelo próprio princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo imperioso que algum assunto seja disciplinado por lei, não pode o Município ser privado, por inércia do Chefe do Executivo, de uma legislação indispensável para o interesse público. Este é o caso da propositura sob análise. As tarefas institucionais dos oficiais de justiça podem ser consideradas indispensáveis para que se faça justiça com rapidez e segurança, motivo pelo qual norma que restringe a circulação de veículos deve ser entendida como disposição geral sobre o serviço de organização do trânsito, matéria sobre a qual o Vereador possui inequívoca competência para iniciar o processo legislativo.

O projeto está amparado no art. 30, I e V, da Constituição Federal e nos arts. 13, I; 37, "caput"; 81; e 179, I, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA CONSTITUCIONALIDADE E PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 09/12/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário)

Kamia – DEM – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Aníbal de Freitas – PSDB

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB (contrário)

Celso Jatene – PTB (contrário)

João Antonio – PT (contrário)

José Olímpio – PP