

PARECER Nº 1679/2003 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 064/2003

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Claudio Fonseca, que visa obrigar o Poder Executivo a reservar 5% (cinco por cento) das vagas de estacionamento público em zona azul ao uso dos portadores de necessidades especiais.

De acordo com a proposta, a reserva dessas vagas observará os critérios de proximidade de locais e instituições destinados a atendimento de portadores de necessidade especiais, nas áreas de educação, saúde, lazer e demais serviços públicos. Essas vagas serão devidamente identificadas, de modo a impedir sua utilização por usuário não portador de deficiência.

Esta Comissão entende que a presente proposição atende aos princípios da legalidade. Está amparada no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, uma vez que cuida de matéria perfeitamente caracterizada como de interesse local, detendo, portanto, perfeitas condições de tramitação.

No que tange à competência para a iniciativa, em que pese o estrito entendimento de que o tema deste projeto de lei estaria dentre os reservados à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, esta Comissão considera que, de acordo com a melhor doutrina e Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o simples fato de tratar de organização de serviço público não obsta a sua tramitação.

Com efeito, a Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva. Em seu art. 61, caput, a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrente, excetuando-o, porém, em seu parágrafo 1º, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.

E não apenas para o âmbito Federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus comentários à Constituição do Brasil, "a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstram recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, compilados por Hilda de Souza em sua obra Processo Legislativo:

" Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que – não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 – impõe-se a observância do processo legislativo dos Estados membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/06/1993)".

"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais, como as Leis Orgânicas dos Municípios,

devem observar a Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e do equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou esses limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que preservou à iniciativa exclusiva do Prefeito mais matéria que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.

Assim, conforme demonstrado, o projeto em tela reúne todas as condições jurídicas de aprovação.

Por essas razões, somos

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 12/11/03

Augusto Campos – Presidente

Alcides Amazonas

Carlos A. Bezerra Jr.

Laurindo

Wadiah Mutran

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR GOULART E DOS VEREADORES ANTONIO PAES-BARATÃO, CELSO JATENE E ELISEU GABRIEL DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 064/2003

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Cláudio Fonseca, que visa obrigar o Poder Executivo a reservar 5% (cinco por cento) das vagas de estacionamento público em zona azul ao uso dos portadores de necessidades especiais.

O projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

Com efeito, visto o PL sob o ponto de vista da proteção ao idoso, estaria o mesmo fundamentado, eis que segundo dispõe o art. 230 da Constituição Federal, "a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida".

Também, de acordo com a Lei Orgânica do Município, em seus arts. 225 e 226, o Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, bem como buscará garantir à pessoa portadora de deficiência sua inserção na vida social e econômica.

Todavia, há que se perquirir qual o instrumento utilizado pela proposta para atingir tal finalidade. É, sem dúvida nenhuma, a disciplina 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, 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).

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

"EMENTA: 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 providões 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.’ ”

Ressalte-se 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, II, 1ª parte), bem como “implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias”(art. 24, X).

Por outro lado, alçando a regra impositiva à categoria de norma geral, não se pode olvidar que a organização do trânsito constitui serviço público municipal, razão pela qual o projeto esbarraria no art.37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município, que reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis sobre o assunto.

Veja-se sobre o tema a lição de José Nilo de Castro, in “Direito Municipal Positivo”, 2a edição, Ed. Del Rey, págs. 206 e 208:

“A razão de ser do Município, assim como a do Estado, repousa na prestação de serviço público ... É como diz Léon DIGUIT: ‘o serviço público é o fundamento e o limite do poder governamental’... 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 no 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.”

Contudo, como ensina Hely Lopes Meirelles, “a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade” (in “Direito Municipal Brasileiro”, 6ª ed., Malheiros Ed., pág. 553).

Veja-se, também, a jurisprudência abaixo:

“E, indubitavelmente, compete ao Prefeito a execução das obras e serviços públicos municipais em toda a sua plenitude. Assim, tratando-se de atribuição típica da Administração a condução dos negócios públicos, o planejamento das obras e serviços, bem como a realização das atividades locais, não poderia haver interferência da Edilidade, ainda que através de Lei.

(...)

Clara a vulneração do princípio da independência e harmonia entre os poderes”. (TJESP, Adin nº 42.051-0/0-00, j. 15.4.98)

Resulta, do acima exposto, violado o princípio constitucional da independência e

harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 6º, de nossa Lei Orgânica.

Ressalte-se, por fim, 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).

Pelo exposto, somos

PELA ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 12/11/03

Goulart – Relator

Antonio Paes-Baratão

Celso Jatene

Eliseu Gabriel