

PARECER Nº 1262/2003 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 586/2002

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Alcides Amazonas, que visa dispor sobre a gratuidade dos usuários do sistema de transporte coletivo urbano de São Paulo nos dias de eleição.

O Projeto de Lei em questão tem todas as condições de prosperar como veremos a seguir.

O PL nº 586/02 não invade esfera de competência específica do Executivo exposta no art. 37, § 2º, inciso IV c/c art. 69, IX, da Lei Orgânica do Município. Cabe ressaltar que 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 mais exclusiva. Em seu art. 61, caput, a Constituição da República 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 Carlos 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 reservas 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 Veloso, 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.

Portanto, é praticamente pacífico o entendimento da doutrina e da jurisprudência no sentido de Municípios e Estados, acompanharem o modelo Federal no que diz respeito as reservas de iniciativa, assim, este projeto de Lei tem plenas condições de prosseguir seu trâmite legal até a sanção pela Prefeita, visto que não terá vício de iniciativa e a futura lei não poderá ser expurgada por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Além disso a propositura não interfere no equilíbrio econômico/financeiro da relação que se estabelece entre os custos da execução do serviço de transportes coletivos e a remuneração da contrapartida percebida pela empresa, não obrigando o município a subsidiar tarifas ou indenizar empresas, isso porque tal benefício ocorreria apenas uma ou no máximo duas vezes ao ano e em anos alternados, além do que, é notório que aos domingos – dia em que normalmente ocorrem as eleições – já é bastante reduzido o número de veículos do transporte coletivo urbano, o que não traria nenhum prejuízo

irreparável às empresas, mas ao contrário estariam fazendo um bem enorme a sociedade auxiliando o cidadão no seu dever cívico.

Finalmente, segundo o ensinamento do Ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles (Estudos e pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) o papel da Câmara é justamente o normativo. Senão vejamos:

“Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é normativa, isto é, 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...”

Sendo assim, é dever da Câmara estabelecer normas reguladoras da Administração e da atuação do Prefeito, pois o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo, no entanto, tem o dever de transformar os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Fica afastado o vício de iniciativa, posto que o projeto não esbarra no art. 37, § 2º, IV da c/c art. 69, IX da LOM, pelas motivações acima expostas.

Salienta-se, ainda, que o presente PL não fere o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, ou tripartição dos poderes, conforme verificamos, ainda, pela orientação do Iminente Doutrinador Celso Ribeiro Bastos, a seguir transcrita:

“... O legislativo, o Executivo e o Judiciário são meras funções desempenhadas pelo Estado, que exerce o poder em nome do povo.

Ao contemplar tal princípio o constituinte teve por objetivo – tirante as funções atípicas previstas pela própria Constituição – não permitir que um dos “poderes” se arrogue o direito de interferir nas competências alheias, portanto não permitindo, por exemplo, que o Executivo passe a legislar e também a julgar ou que o Legislativo que tem por competência a produção normativa aplique a Lei ao caso concreto.

(BASTOS, Celso Ribeiro, Curso de Direito Constitucional, 21. Ed. atual. São Paulo, p. 159).”

Ante o exposto, somos

PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 17/9/03

Augusto Campos – Presidente

Antonio Paes-Baratão – Relator

Alcides Amazonas

Carlos A. Bezerra Jr.

Goulart