



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 847/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0429/18.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Toninho Vespoli, que assegura aos usuários do transporte coletivo urbano municipal uma área mínima no interior do veículo.

A propositura estabelece que o interior do veículo deverá conter uma área mínima individual de 0,25 m<sup>2</sup>, caracterizando, um limite máximo de quatro usuários por metro quadrado.

Segundo a justificativa, o projeto visa contribuir para uma melhor qualidade no transporte público, evitando assim desconforto aos usuários, bem como a alta exposição a germes e bactérias.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme se demonstrará.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em outro aspecto, consoante o disposto no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal expressão que, segundo Dirley da Cunha Junior (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p.841), representa não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afeta de modo mais direto e imediato.

Fixada a competência municipal para dispor acerca do serviço de transporte coletivo, cumpre observar que a propositura não incide em vício de iniciativa porque não dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, matérias cuja iniciativa a Lei Orgânica atribui privativamente ao Executivo, nos termos dos artigos 69, inciso IX e 172, ambos da Lei Orgânica do Município.

Importante destacar que a proposta preocupa-se com o bem estar e saúde do cidadão, estando dentre a competência do município prestar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII, Constituição da República). O artigo 196 da Carta Maior ainda determina que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Para ser aprovado, o projeto depende do voto da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 22/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL) - Autor do Voto Vencedor

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

## **VOTO VENCIDO DA RELATORA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0429/18.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Toninho Vespoli, que assegura a usuários do transporte coletivo urbano municipal uma área mínima de 0,25 m<sup>2</sup> no interior do veículo e dá outras providências.

De acordo com o projeto, o objetivo é conferir mais qualidade no transporte público.

Não obstante o elogioso propósito, o projeto não reúne condições jurídicas para prosperar.

O art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município preceitua que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, seu § 2º, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

"Art. 37. [...]

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais."

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias.

Nessa esteira, a Lei Orgânica do Município cuida do transporte público em capítulo próprio e estabelece competir ao Executivo a regulamentação do serviço e o obriga a considerar o conforto e a segurança dos usuários:

"Art. 172 - Compete à Prefeitura planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público, no âmbito do Município.

[...]

Art. 175 - A regulamentação do transporte público de passageiros deverá contemplar:

[...]

IV - os direitos e os deveres dos usuários e das operadoras, considerando o conforto e a segurança dos usuários e operadores dos veículos;"

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, p. 24), encontra-se 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 municípios, 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."

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que 'Autoriza o Poder Executivo a criar o 'Programa Salvando Vidas', que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua, requalificando os mesmo ao mercado de trabalho. Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas - Vício de iniciativa - A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Violação aos arts. 5º, 24, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2121808-79.2016.8.26.0000, rel. Des. Carlos Bueno, j. 07.12.2016) (grifos nossos)

Cabe ainda fazer outro registro. Ao interpretar referido dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal fixou, em sede de repercussão geral, o entendimento de que "não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE 878.911RG/RJ, Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.2016). Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem também assim decidindo.

Ocorre que é necessário distinguir algumas nuances. A Corte Bandeirante reconhece, por exemplo, que mera campanha educativa não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Executivo, ainda que ausente especificação da fonte de custeio (ADI 0049541-51.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 31.07.2013; ADI 0082191-54.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 21.08.2013; ADI 2056678-45.2016.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24.08.2016; ADI 2161268-73.2016.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. 01.02.2017). Contudo, havendo obrigação para a Administração, lei proposta por parlamentar é reputada inconstitucional por invasão de matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Executivo:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.680/17 (Autoriza o Poder Executivo a fornecer a todos os servidores públicos municipais de São José do Rio Preto a vacina contra a influenza (contra o vírus que causa a doença popularmente chamada de gripe) e dá outras providências). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Inconstitucionalidade da norma também por criar programa de vacinação aos servidores municipais e gerar despesas sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144 e 176, inciso I da Constituição do Estado. Ação procedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2051145-71.2017.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, 05.07.2017) (grifos nossos)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 4.290/16 (Autoriza a disponibilização da vacinação contra a gripe a todos os servidores públicos do Município de Guarujá). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144, 176, inciso I e 219, parágrafo único, 2 da Constituição do Estado. Ação procedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2115209-90.2017.8.26.0000, rel. Des. Borelli Thomaz, j. 08.11.2017) (grifos nossos)

A presente propositura cria obrigações e se imiscui em matéria de competência exclusiva do Executivo na medida em que fixa capacidade máxima de passageiros por ônibus em quatro por metro quadrado, preceitua procedimentos de fiscalização a serem adotados pela Secretaria Municipal de Transportes e estabelece canal direto de denúncias.

Se trata, portanto, de nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração. Logo, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 47, II, XIV, XIX, "a", c/c 144 da Constituição do Estado e do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município.

Importante destacar ainda que a opção pela constituinte de estabelecer casos em que cabe exclusivamente ao Executivo iniciar o processo legislativo decorre do princípio da separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal), um princípio fundamental no ordenamento jurídico brasileiro que busca harmonia entre os Poderes, sem sobreposição, pelo sistema de freios e contrapesos. Não obstante o elogioso propósito, a propositura em apreço acaba por sobrepor o Legislativo ao Executivo, evidenciando também afronta ao dispositivo constitucional referido.

Ante o exposto, somos PELA ILEGALIDADE, 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 22/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente - Contrário

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Contrário

Celso Jatene (PL) - Contrário

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Contrário

Reis (PT) - Contrário

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/05/2019, p. 121

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).