PARECER Nº 1015/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0014/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre obrigatoriedade de instalação de bebedouros públicos de água potável em todos os terminais de ônibus do Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, os bebedouros devem ser instalados fora das dependências sanitárias, em locais visíveis e de fácil acesso.

Nos termos da justificativa, os terminais de ônibus são locais de grande circulação de pessoas, por onde passam muitos munícipes que não possuem recursos financeiros sequer para comprar um copo de água, o que justificaria a instalação dos bebedouros.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor deste projeto, ele não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que invade a seara privativa do Poder Executivo, conforme será doravante demonstrado.

As informações trazidas pelo Executivo aos autos esclarecem que o Poder Público já fornece bebedouros de água potável aos usuários do transporte público por ônibus nos terminais municipais, tendo constado tal exigência do edital de licitação que vincula as empresas operadoras do transporte público municipal.

Sob o aspecto jurídico, ao criar obrigação a ser observada na operação do sistema de transporte coletivo municipal, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV e 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica do Município, a iniciativa de projeto de lei que disponha sobre organização administrativa, bem como sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal competem exclusivamente ao Sr. Prefeito.

Ainda a corroborar a competência privativa do Executivo relativamente à matéria veiculada no presente projeto, tem-se o art. 172 da Lei Orgânica do Município, dispondo de forma expressa incumbir à Prefeitura a gestão do sistema de transporte público municipal, o que compreende a sua regulamentação. O art. 175 da citada lei, por sua vez, reza que as normas relativas aos direitos e deveres dos usuários serão objeto da regulamentação, consoante incisos IV, com a seguinte redação:

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;

Note-se que o Transporte Coletivo Público de Passageiros é serviço público essencial, cuja organização e prestação competem ao Município, conforme preceitua o artigo 30, inciso V, da Constituição Federal e pode ser feito diretamente pela Prefeitura ou por terceiros, mediante o regime de concessão ou permissão, nos termos do já citado art. 172 de nossa Lei Orgânica.

Também para esta matéria tem o Prefeito iniciativa privativa para o projeto de lei, nos termos do art. 69, inciso IX, da Lei Orgânica do Município.

Em definição, concessão é contrato administrativo por meio do qual a Administração delega ao particular a gestão e a execução, por sua conta e risco, de uma atividade definida como serviço público.

Segundo o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, "sendo a concessão um contrato administrativo de colaboração como é, fica sujeita a todas as imposições da Administração para os ajustes dessa natureza, especialmente à autorização por lei, à regulamentação por decreto e à escolha do concessionário em concorrência" (Licitação e Contrato Administrativo, 11ª Ed., Malheiros Editores, 1996, pág. 270 - grifo nosso).

Vê-se, portanto, que o pretendido pela propositura é matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo, na qualidade de poder concedente da prestação do serviço público.

Neste sentido, novamente mencionamos as lições de Hely Lopes Meirelles:

Entende-se sempre reservado ao concedente o poder de regulamentar e controlar a atuação do concessionário, desde a organização da empresa até sua situação econômica e financeira, seus lucros, o modo e a técnica da execução dos serviços, bem como fixar as tarifas em limites razoáveis e eqüitativos para a empresa e para os usuários.

...

Toda concessão, portanto, fica submetida a duas categorias de cláusulas: as de natureza regulamentar e as de ordem contratual. As primeiras disciplinam o modo e a forma de prestação de serviço; as segundas fixam as condições de remuneração do concessionário; por isso, aquelas são denominadas leis do serviço, e estas, cláusulas econômicas ou financeiras...

Consideram-se cláusulas regulamentares ou de serviço todas aquelas estabelecidas em lei, regulamento ou no próprio contrato visando à prestação do serviço adequado.

...

O poder de regulamentar as concessões é inerente e indespojável do concedente. Cabe ao Executivo aprovar o regulamento do serviço e determinar a fiscalização de sua execução, pela forma conveniente."

(Licitação e Contrato Administrativo, 11ª Ed., Malheiros Editores, 1996, págs. 272/275, grifos nossos)

No caso do Município de São Paulo, a norma que atualmente regulamenta o serviço de transporte coletivo de passageiros é a Lei Municipal n. 13.241/01, fruto da conversão do Projeto de Lei n. 539/2001, de autoria do Poder Executivo.

Referida lei lista em seu art. 9º as obrigações dos operadores, circunstância que evidencia a necessidade de observância da iniciativa privativa do Prefeito para a matéria.

Por fim, corroborando o quanto até aqui exposto, transcreve-se abaixo segmento de duas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, acerca do tema da instalação de equipamentos em ônibus:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 4.890/13 - MAUÁ - DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NOS ÔNIBUS COLETIVOS DO MUNICÍPIO - INICIATIVA PARLAMENTAR - DESCABIMENTO - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A NORMA EM QUESTÃO.

Embora louvável a proposta que se destina à preservação da segurança, à prevenção de furtos, roubos, atos de vandalismo, depredação, violência, utilização inadequada ou indevida e outras atitudes que ponham em risco a segurança dos usuários e funcionários do sistema de transporte público (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 4.890/13), acima de tudo, é imperiosa a observância de determinados requisitos na produção legislativa.

No caso específico, a iniciativa parlamentar representa nítida invasão na competência do Poder Executivo, por dispor sobre ato de planejamento e organização de serviço da Municipalidade, atividade típica administrativa, cujo exercício é inerente ao Prefeito Municipal.

A afronta aos artigos 5º, 24, §2º, 47, inciso XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo é patente.

(TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2186541-25.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 27.02.15)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL N° 10.242, DE 03 DE SETEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA - INICIATIVA PARLAMENTAR - PREVISÃO DE INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE VÍDEO NOS ÔNIBUS URBANOS DO MUNICÍPIO - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 37 E 47, II E XIV, CC 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP, Órgão Especial, ADI n. ° 0276312-19.2012.8.26.0000, Rel. Des. Elliot Akel, j. 26.03.13)

Assim, o Poder Legislativo, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Prefeito, vulnera o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado e no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Pelo 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 07/10/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

George Hato (MDB)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL) - Relator

Rute Costa (PSDB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/10/2020, p. 104

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