

PARECER Nº 1236/05 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 352/05.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Wadih Mutran, que visa obrigar todos os ônibus e táxis que circulam no Município de São Paulo a utilizarem, em seus interiores, reservatórios de lixo.

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei.

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal e do art. 126 de nossa Lei Orgânica, os serviços públicos municipais serão prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, nos termos da lei. No presente caso o que se pretende é impor às concessionárias do serviço de transporte público e aos táxis a obrigação de disponibilizarem dentro de seus veículos reservatórios próprios para a destinação de lixo. A propositura objetiva assim garantir um maior conforto aos usuários dos ônibus que poderão contar com veículos mais limpos e, também, assegurar a limpeza de nossas ruas, dando condições para que nossos municípios possam efetivamente cumprir o disposto no art. 24 da Lei nº 10.315/87 que determina:

“Art. 24. É proibido lançar ou atirar, nas vias, praças, jardins, escadarias e quaisquer áreas e logradouros públicos, papéis, invólucros, cascas, restos, resíduos, lixo de qualquer natureza, bem como confetes e serpentina, exceto, estes dois últimos, em dias de comemorações especiais”.

Cumpra observar inicialmente que a propositura não pretende interferir propriamente com a prestação de um serviço público, mas ainda que assim fosse não haveria óbices à propositura.

Com efeito, tanto a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 24 e a Constituição Federal, em seu art. 61, reservaram aos Chefes do Poder Executivo iniciativa legislativa em matérias relativas a servidores públicos e estrutura administrativa. Nada contém estes textos legais, contudo, com relação à reserva de iniciativa no que concerne aos serviços públicos, exceto no caso dos Territórios (art. 61, § 1º, alínea “b”, CF).

É certo, porém, que a Lei Orgânica do Município optou por colocar em seu texto a iniciativa legislativa reservada ao Prefeito também com referência às leis que tratem de serviço público ex vi do art. 37, § 2º, inciso IV.

Todavia, também é certo que doutrina e jurisprudência entendem serem as regras atinentes ao processo legislativo constantes da Constituição Federal de obediência obrigatória por Estados e Municípios, sendo uma regra que restrinja a iniciativa do Poder Legislativo Municipal, em desacordo com o que dispõem a Constituição Estadual e a Constituição Federal, uma norma que afronta ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Dessa forma, para compatibilizar a existência da norma municipal com o ordenamento jurídico somente resta ao intérprete entender que a restrição constante da Lei Orgânica diz respeito tão-somente a regras que disciplinem o serviço público não de forma geral e abstrata, mas aquelas que representem atos específicos e concretos de administração, de governo, estes sim atribuição exclusiva do Chefe do Executivo (art. 56, LOM).

De fato, o eminente e saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, em parecer sobre lei de iniciativa do Executivo (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) discrimina os papéis com sua costumeira didática:

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

Aliás, já tramitou por esta Casa o projeto de emenda à Lei Orgânica do Município de nº 1/99, que recebeu parecer pela legalidade da Comissão de Constituição e Justiça (parecer nº 419/99), visando justamente retirar tal restrição da Lei Orgânica do Município, compatibilizando assim seu texto com o ordenamento jurídico em vigor. Por outro lado, como dito acima, a propositura, ao pretender impor obrigação às concessionárias do serviço público de transporte coletivo, encontra fundamento no chamado Poder Regulamentar.

Nesse sentido é o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹ que, ao comentar acerca da regulamentação dos serviços concedidos, assim se manifesta:

“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 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. Como as leis, aquelas são alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, segundo as exigências da comunidade; como cláusulas contratuais, estas são fixas, só podendo ser modificadas por acordo entre as partes.

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

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 26/10/05

Celso Jatene – Presidente

José Américo – Relator

Carlos A. Bezerra Jr. (abstenção)

Jooji Hato

Kamia

Russomanno

Soninha