



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 894/2015 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0141/15.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Belizário, que visa acrescentar alínea "g" ao artigo 15 da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969 - que estabelece normas para execução de serviço de transporte individual de passageiros em veículo de aluguel provido de taxímetro e ainda alterar a redação do inciso V do artigo 9º da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001 - que dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final sugerido, conforme será demonstrado.

A propositura visa alterar a Lei nº 7.329/69 que regulamenta o transporte individual de passageiros em veículos providos de taxímetro para inserir em seu artigo 15, que dispõe sobre as características dos veículos, a exigência de que eles sejam providos de equipamento ar condicionado original de fábrica.

Neste aspecto o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação e 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, Prefeito e aos Cidadãos, considerando que o tema nela versado não trata de assunto expressamente reservado à iniciativa do Poder Executivo.

Cabe inicialmente a análise acerca da natureza jurídica do serviço prestado por meio de táxis.

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, o "transporte individual de passageiros, no Município, em veículos de aluguel providos de taxímetro, constitui serviço de interesse público, que somente poderá ser executado mediante prévia e expressa autorização da Prefeitura" (destacamos).

Depreende-se, de imediato, que se trata de "serviço de interesse público", não de "serviço público". O serviço público é aquele cuja prestação é típica e obrigatória pelo Poder Público, ainda que este possa realizá-lo de modo indireto e delegado. Já o serviço de interesse público seria aquele prestado tipicamente e prioritariamente pelo particular, como atividade econômica privada e dentro do "princípio da livre iniciativa", positivado pelo artigo 170 da Constituição Federal, serviço que, no entanto, por sua importância para a vida social, deve receber regramento estatal.

Assim, em tese, o Legislativo encontra-se legitimado a dispor sobre regras genéricas e abstratas sobre o transporte individual de passageiros em veículos de aluguel providos de taxímetro, excetuadas as disposições que versem sobre outros bens jurídicos envolvidos na atividade, cuja disciplina encontra-se circunscrita à iniciativa legislativa privativa do Executivo.

Vale dizer, ademais, que o Município também detém competência para reger as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, nos termos do artigo 160 da Lei Orgânica, in verbis.

"Art. 160. O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

(....)

II - fixar horários e condições de funcionamento;

III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;

IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;" (destacamos).

O Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 55, autorizou expressamente os Municípios, com base no interesse local que a matéria apresenta, a atuarem no campo de defesa do consumidor, assim dispondo:

"Art. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias" (destacamos).

Portanto, com vistas à defesa da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem estar do consumidor, pode o Município reger e controlar a atividade econômica exercida em seu território.

O projeto encontra fundamento, ainda, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo artigo 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos". (grifo nosso)

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, "pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos" (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed., pág. 353).

Vê-se que o projeto, ao exigir que os táxis sejam providos de ar condicionado, está em sintonia com o ordenamento jurídico vigente, em especial com o artigo 160 da Lei Orgânica Municipal, bem como com o artigo 55 do Código de Defesa do Consumidor, além de amparar-se no poder de polícia municipal.

No entanto, a mesma ordem de raciocínio não se aplica para as alterações propostas à Lei nº 13.241/01 que regulamenta o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

Isso porque, 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.

Cabe observar ainda que, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV e 70, 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 artigo 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 artigo 175 da citada lei, por sua vez, reza que as normas relativas às características dos veículos serão objeto da regulamentação, consoante inciso VII.

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 artigo 172 de nossa Lei Orgânica.

Também para esta matéria tem o Prefeito iniciativa privativa para o projeto de lei, nos termos do art. 69, IX da Lei Orgânica do Município que prevê a iniciativa legislativa privativa para o projeto de lei que disponha sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos. Com efeito, se nossa Lei Orgânica restringe a iniciativa legislativa com relação à lei genérica que disponha sobre o regime geral de concessão ou permissão de serviços públicos, certo é que tal restrição se entende com ainda mais propriedade à propositura que especificamente tratar de determinada concessão ou permissão.

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 doutrinador 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, neste aspecto, 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 equitativos 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 indisponível 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. 13.242/01, fruto da conversão do Projeto de Lei n. 539/2001, de autoria do Poder Executivo.

Referida lei lista em seu art. 9º (vide fl. 13v.) as obrigações dos operadores, tais como adequação e atualização da frota, garantia de segurança e manutenção de pessoal devidamente capacitado e habilitado. Tal circunstância 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:

ADIN nº 148.342-0/00

"Impõe-se o decreto de integral procedência do pedido. Deveras, a lei em comento padece de vício de iniciativa, haja vista que, longe de tratar de matéria de interesse local, em verdade diz com o gerenciamento da prestação de serviços públicos no Município, in casu o da prestação do serviço de transporte coletivo, de competência do Poder Executivo, que em contrapartida detém iniciativa exclusiva para propor as leis que venham a dispor sobre a organização e a execução daqueles"□.

ADIN nº 36.183-0

"Norma específica atinente à execução de serviço de transporte público - Invasão da esfera de competência do Executivo Municipal - Criação, ademais, de despesa sem indicação de recursos para cobri-la - Infração aos artigos 5o, e 25, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade decretada."

Desta forma, neste aspecto, o projeto viola o princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes, consagrado pelos artigos 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição Estadual e 6º da Lei Orgânica Municipal, razão pela qual se impõe o Substitutivo ao final sugerido.

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, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 141/15.

Acresce alínea "g" ao artigo 15 da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Fica inserida alínea "g" no artigo 15 da Lei nº 7.329, de 11 de julho de 1969, alterado pela Lei nº 11.296, de 27 de novembro de 1992, com a seguinte redação:

"Art. 15 (...)

g) equipamento de ar condicionado original de fábrica". (NR)

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo de 90 (noventa) dias contados de sua publicação.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 27/05/2015.

Alfredinho - PT

George Hato - PMDB - Relator

Ari Friedenbach - PROS

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - PTB

David Soares - PSD

Eduardo Tuma - PSDB

Marcos Belizário - PV

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 28/05/2015, p. 83

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