

PARECER Nº 1528/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0345/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Attila Russomanno, que institui, no âmbito do Município de São Paulo, a obrigatoriedade de instalação de sanitários públicos nos pontos finais de linhas de ônibus, e em demais áreas com maior concentração de pessoas.

De acordo com a propositura, o Poder Executivo deverá providenciar a disponibilização de instalações sanitárias públicas em locais com grande concentração de pessoas, tais como pontos finais de ônibus, parques e praças, podendo para tanto estabelecer parcerias com empresas concessionárias e permissionárias de ônibus ou outras empresas privadas.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Ressaltamos, de início, que da forma como proposto, o projeto determina a adoção de providência concreta pelo Poder Executivo, qual seja a oferta de instalações sanitárias públicas, de modo que não representa um regramento geral e abstrato – como devem ser as leis emanadas do Poder Legislativo – mas, sim, um típico ato de administração, cuja prática incumbe com exclusividade ao Prefeito, esbarrando no princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes e exigindo o atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, há que se registrar a existência da Lei nº 12.156, de 1º de agosto de 1996, a qual regulamenta a exploração pela iniciativa privada de sanitários públicos, a qual dispõe que o Executivo, através de permissão de uso legará à iniciativa privada a exploração de sanitários públicos, sem ônus para o Município, explicitando que a localização dos sanitários objeto de permissão será estabelecida pelo Executivo, em locais de grande fluxo de pessoas.

Nesse sentido, uma proposta de alteração da lei mencionada, por meio do substitutivo abaixo sugerido, a fim de explicitar como locais de grande fluxo de pessoas os pontos inicial e final de ônibus, já constantes aliás do próprio art. 3º da Lei, bem como os parques, praças e as áreas envoltórias de estádios de futebol e ginásios de esporte, encontra fundamento no art. 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.

Com efeito, ao enunciar regras gerais acerca da utilização de bem público a propositura encontra fundamento no Poder de Polícia da Administração e não esbarra no disposto pelo art. 111 da Lei Orgânica Municipal porque, a exemplo de outras legislações municipais (Lei nº 12.736/98, lei dos dogueiros; Lei nº 10.072/86, das bancas de jornal; Lei nº 12.002/96, lei que regula o uso de passeio fronteiro a bares e assemelhados), o que se pretende não é dispor concretamente sobre a outorga da permissão de uso pelo Executivo, mas estabelecer parâmetros que deverão ser observados pelo Executivo caso ele decida efetivar a permissão concretamente.

Reza a Lei Orgânica, em seu art. 114:

“Art. 114. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 4º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, independe de licitação e será sempre por tempo indeterminado e formalizada por termo administrativo.”

Do supra-exposto observa-se que ao Prefeito competirá decidir, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade, se possibilitará, ou não, a utilização de

bem público por terceiros na permissão de uso, formalizada por termo administrativo.

Ressalte-se, entretanto, que embora caiba ao Prefeito possibilitar, concretamente, a utilização de bem público por terceiros, nas formas previstas acima, não há nada que impeça o legislador de estabelecer normas genéricas e abstratas norteadoras desses institutos.

Com efeito, segundo ensinamento do ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24), é justamente esse o papel da Câmara:

"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 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 ...

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" (grifos nossos) Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles, que "compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento ... Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público". (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, págs. 370,371).

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.

Ante o exposto somos,
Pela LEGALIDADE.

No entanto, a fim de adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como às considerações supra, sugerimos o substitutivo a seguir:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 345/11.

Altera a redação do artigo 2º, da Lei nº 12.156, de 1º de agosto de 1996, que regulamenta a exploração pela iniciativa privada de sanitários públicos, para explicitar locais de grande fluxo de pessoas para a sua instalação, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º O artigo 2º, da Lei nº 12.156, de 1º de agosto de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º A localização dos sanitários objeto de permissão será estabelecida pelo Executivo, em locais de grande fluxo de pessoas, assim considerados, dentre outros, os pontos final e inicial de ônibus, parques, praças, áreas no entorno de estádios de futebol e ginásios de esportes." (NR)

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 09.11.2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu - PTB

Adolfo Quintas - PSDB

Agnaldo Timóteo - PR

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano - PV

Floriano Pesaro - PSDB

José Américo - PT - Relator