

PARECER 489/2000 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PL 452/1999
Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Arselino Tatto, que visa conceder 50 (cinquenta por cento) de "desconto" no pagamento da passagem de ônibus municipal aos estudantes de cursos preparatórios ao vestibular, nas condições que especifica. Apesar dos louváveis propósitos do ilustre Vereador o projeto não pode prosperar, como veremos a seguir.

O art.30, V, da Constituição Federal define o transporte coletivo como serviço público de interesse local do município e o art.37, §2º, IV, da Lei Orgânica, reserva ao Prefeito a iniciativa de leis sobre a matéria.

Dessa forma, como dispositivos que cuidam de isenção tarifária estão relacionados à execução do serviço público de transporte coletivo, esbarram no artigo supra citado. Além disso, tendo em vista a natureza da tarifa, deve ela ser fixada pelo Executivo, como bem esclarece Edgard Neves da Silva, no parecer publicado em "Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas", vol.4, Ed. R.T., págs. 31/39, "in verbis":

"Resumindo, é função típica e privativa do Poder Executivo, gerir os negócios públicos, e, em especial executar os serviços públicos colocados à disposição dos indivíduos, e obras, até porque o Estado, lato sensu, pode ser considerado um grande prestador de serviços.

.....

Por este peculiar regime, pode-se afirmar que a fixação da tarifa será de privativa competência do Poder Executivo Municipal, que o deverá fazer com base em uma política própria, embasada na utilidade do serviço para a população, na figura do usuário, mormente no pertinente à sua capacidade econômica e na figura do prestador, em especial, quando o serviço é oferecido de forma indireta, descentralizada, que por ser uma empresa privada demanda um retorno remuneratório, contendo a indenização do custo e o lucro.

.....

Nossa jurisprudência tem seguido esta orientação, como pode-se depreender do acórdão citado:

"Medidas específicas relativas à execução dos serviços de transporte coletivo são de alçada exclusiva do Poder Executivo Municipal. Permitindo o transporte gratuito, obriga o texto legal a municipalidade a subsidiar as tarifas ou a indenizar as empresas. Trata-se, como é evidente, de ingerência na atuação do Executivo Municipal "(Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADIn 12.904-0, j. 16.10.91)".

Mas, ainda que assim não fosse, melhor sorte não teria a propositura.

Segundo dispõe a própria Lei Orgânica (art. 56 c/c art. 69, inc. II), ao Poder Executivo compete exercer a Administração Municipal. Quem administra detém, entre outros, o inafastável poder de contrair obrigações.

Outrossim, o transporte público de passageiros por ônibus é um serviço público explorado por particulares mediante concessão.

Isto implica dizer que, mediante licitação, o Poder Público concedente outorga ao vencedor do certame licitatório a exploração do serviço mediante a celebração de um contrato, no qual está previsto, entre outras coisas, o equilíbrio econômico-financeiro na prestação do serviço, equilíbrio esse, por óbvio, intimamente ligado ao potencial número de usuários e ao valor da tarifa cobrada dos usuários.

Desta forma, quando o Legislativo procura interferir na política tarifária do Executivo, está alterando o equilíbrio financeiro de uma obrigação contratual assumida por este Poder.

Ora, não pode o Legislativo alterar unilateralmente as obrigações assumidas pelo Executivo, num contrato de concessão, sem que isso signifique uma interferência indevida nos negócios da Administração.

Assim, medidas legislativas que visem alterar diretamente o valor da tarifa, ou ainda que interfiram no faturamento do concessionário, sem qualquer contrapartida, como é o caso da concessão de isenções tarifárias a este ou àquele grupo social, consubstanciam uma clara violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado tanto em sede constitucional (art. 2º) como na Lei Orgânica (art. 6º).

Pelo exposto, quer seja pelo vício de iniciativa apontado, quer seja pela quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, nos termos supra, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 23/05/2000.

Domingos Dissei - Relator

Alan Lopes

Archibaldo Zancra

Brasil Vita
Roberto Trípoli
Rubens Calvo

VOTO CONTRÁRIO DOS VEREADORES ARSELINO TATTO E WADIH MUTRAN SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 452/99.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Arselino Tatto, que visa conceder 50 por cento de "desconto" no pagamento da passagem de ônibus municipal aos estudantes de cursos preparatórios ao vestibular, nas condições que especifica.

O projeto não encontra óbices a sua tramitação, por estar de acordo com a Constituição federal e com a Lei orgânica do Município de São Paulo. O simples fato de tratar da disciplina de um serviço público não obsta a sua tramitação, de acordo com a melhor doutrina e Jurisprudência do Supremo tribunal federal.

A Constituição da República, ao tratar do processo legislativo, divide a faculdade para a apresentação de projetos de lei, atribuindo-a concorrentemente ou de maneira exclusiva.

Em seu artigo 61, caput, a Constituição preceitua o princípio da iniciativa concorrentemente, excetuando-o, porém, em seu § 1, que estatui matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Dentre as matérias de competência exclusiva não há disposição sobre os serviços públicos em geral, sendo, portanto, concorrente a iniciativa de projetos relativos ao assunto.

E não apenas para o âmbito federal é fixada como concorrente a competência de iniciativa de projetos que versem sobre os serviços públicos. Como assevera José Celso de Mello Filho, citado pelo jurista Ives Gandra Martins em seus comentários à Constituição do Brasil, "a norma restritiva do poder de iniciativa das leis é extensível, em caráter obrigatório e dentro dos mesmos limites, aos Estados-membros e aos Municípios. As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo federal é de observância obrigatória". Tal observação, apesar de feita sobre o texto da pretérita Constituição, reveste-se de atualidade, conforme demonstra recentes julgados do Supremo Tribunal federal por Hilda de Souza em sua obra Processo Legislativo:

"Processo Legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988-impõem-se a observância no processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa. (Min. Sepúlveda Pertence, ADIn 872/RS, 03/06/1993)".

"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daqueles que dizem respeito a iniciativa reservada (Min. Carlos Velloso, ADIn 1060/RS, 01/08/1994)".

Desta forma, tanto as Constituições Estaduais como as Leis Orgânicas dos Municípios devem observar os limites indicados na Lei Maior, em consonância com o princípio da divisão e equilíbrio entre os poderes. A Constituição do Estado de São Paulo não extrapolou estes limites, ao contrário da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que reservou à iniciativa exclusiva do Prefeito mais matéria que o permitido pela Constituição, violando, assim, o princípio da iniciativa concorrente.

Assim, não havendo vício de iniciativa na propositura de projetos relativos à serviços públicos, o presente projeto reúne condições jurídicas de aprovação.

Pelo exposto, somos
PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, em 23/05/2000.

Arselino Tatto
Wadih Mutran