



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 996/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0115/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Sâmia Bomfim, que dispõe sobre critérios para criar e alterar itinerário de linha de ônibus na rede de transporte municipal de São Paulo, e dá outras providências.

O projeto prevê que a criação e a alteração de linhas de ônibus serão apuradas pela Secretaria de Transportes do Município de São Paulo através de estudo da necessidade, analisados os fatores considerados tecnicamente e após ouvida a população afetada através de audiências públicas. A Secretaria de Transportes poderá criar ou alterar, excepcionalmente, linhas destinadas à execução de serviços especiais, ou para dias especiais.

Segundo o projeto, a necessidade se caracteriza em caso de ausência de transporte coletivo regular de passageiros, por ônibus, na região metropolitana de São Paulo, sem transbordo, num raio de 500 (quinhentos) metros.

A Secretaria Municipal de Transportes e a SPTTrans deverão estabelecer itinerário da linha de transporte, de modo a atender seus objetivos e o interesse dos usuários, fixando locais e tempo de parada, limite de velocidade, pontos terminais e frota.

Não obstante os elevados propósitos de sua autora, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, haja vista que, sob o ponto de vista estritamente jurídico, afronta a iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que regulem tal matéria.

Com efeito, 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, 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 art. 172 da Lei Orgânica do Município, dispendo 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 ao planejamento e ao regime de operação serão objeto da regulamentação, consoante inciso I.

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, 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 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 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 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. 13.241/01, fruto da conversão do Projeto de Lei n. 539/2001, de autoria da então Chefe do Poder Executivo.

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:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 6.125, de 05 de junho de 2017, do Município de Jacareí, que "dispõe sobre a orientação e auxílio aos usuários dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo urbano no Município de Jacareí, e dá outras providências" - Lei eivada do vício de iniciativa legislativa e que invade a reserva legal de atribuições do Poder Executivo - Serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, que estão sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público - Lei impugnada, ademais, que trata da organização e administração de serviço público de transporte coletivo, cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes (artigos 5º, caput e § 2º, 47, incisos II, XI, XIV, e XVIII; e 119, todos da Constituição Estadual, de obediência obrigatória pelos Municípios, por força do artigo 144 da mesma Carta) - Pretensão procedente. Ação julgada procedente. (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2140647-21.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 06.06.18).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.995, DE 29 DE ABRIL DE 2016, QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE WI-FI NOS ÔNIBUS URBANOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO' - SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO MEDIANTE CONCESSÃO OU PERMISSÃO, INCUMBINDO AO PODER EXECUTIVO A SUA FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - DIPLOMA NORMATIVO, ADEMAIS, PASSÍVEL DE INTERFERIR NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 119, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública. Os serviços públicos delegados, tal como ocorre na hipótese do transporte coletivo urbano, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização pelo Poder Público e são remunerados mediante tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, nos termos dos artigos 119, 120 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual, levando-se em conta, dentre outros fatores, o custo de manutenção do sistema."

(TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2117670-69.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 17.08.16)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 11.855, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE FIXAÇÃO DE ADESIVOS COM OS TELEFONES DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR - SAC E OUVIDORIA NOS ÔNIBUS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO MUNICIPAL' - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL - ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - DIREITO PREVISTO PELA CONSTITUIÇÃO PAULISTA, VISANDO A PROTEÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES - PRECEDENTES - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP, Órgão Especial, ADI n. 2232288-90.2017.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, j. 14.03.18)

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. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e no art. 6º 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 12/06/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT) - Contrário

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2019, p. 88

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