



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1551/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0127/19.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Toninho Vespoli, que proíbe as empresas que prestam serviços de transporte coletivo no município de São Paulo de exigirem que motoristas exerçam sua função cumulada com a de cobrador.

De acordo com a justificativa, a propositura possui o escopo de regulamentar as funções de motorista e cobrador em empresas concessionárias de serviços de transporte público no Município de São Paulo.

Informou o autor, ademais, que se trata de medida importante para agregar segurança ao mencionado serviço, já que a cumulação de funções coloca em risco o motorista, usuários, pedestres e outros veículos.

Sob o aspecto estritamente jurídico, não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação e ser aprovado, pois invade seara de competência privativa do Executivo.

Com efeito, ao criar vedação 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, dispondo 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 pessoal das empresas operadoras serão objeto da regulamentação, consoante inciso VI.

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 saudoso mestre 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 indispensável 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)

Por fim, corroborando o quanto até aqui exposto, pede-se venia para transcrever a ementa de recente julgamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; que, no referido precedente em Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgou inconstitucional uma lei do município de Ferraz de Vasconcelos. Observe-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 3.366, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONCELOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE QUE O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO POSSUA COBRADOR DE PASSAGENS EM TODOS OS VEÍCULOS INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XIV E XVIII, 117, 120, 158, 159, PARÁGRAFO ÚNICO E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2056113-76.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/06/2019; Data de Registro: 06/06/2019)

No mesmo sentido, ainda podemos citar outras decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 16 da Lei Municipal nº 16.097/2014, que possibilita a extinção do cargo de cobrador de ônibus no Município de São Paulo. Preliminares arguidas devem ser afastadas. No mérito, verifica-se a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desrespeito ao processo legislativo, que não se mostrou hígido. Ademais, é vedado ao Legislativo alterar projetos de lei de iniciativa do Executivo, quando não houver pertinência temática, como ocorreu no presente caso. O Projeto de Lei nº 384/2014 (que originou a lei ora impugnada) de iniciativa do Executivo, tinha por objeto normas de ordem tributária, não tecendo quaisquer considerações sobre a extinção do cargo de cobradores de ônibus. Violação ao artigo 24, 'caput' da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2056179-95.2015.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/06/2016; Data de Registro: 02/06/2016) grifamos

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.207, de 21 de outubro de 2001 que: "dispõe sobre orientação e o auxílio ao usuário dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo", da cidade de São Paulo. Preliminar. Extinção do feito sem julgamento

do mérito por inexistir interesse processual, Impossibilidade. Condição da ação se faz presente. Vício no processo legislativo lastreado em parâmetros constitucionais. Vício formal e material. Existência Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Modulação de Efeitos. Necessidade. Lei que vigora há 15 anos. Presentes os requisitos destinados para avaliar a imprescindibilidade dos efeitos da declaração. Razões de segurança jurídica já bastariam à justificativa. Excepcional interesse social plenamente demonstrado. Gestão Municipal deverá conduzir eventual transformação na forma de prestação do essencial serviço público de transporte, ajustando-se à nova realidade emanada dessa declaração de inconstitucionalidade, sem que da mudança decorra prejuízo à população. Efeito da declaração a produzir-se com o término 120 dias, contados da data deste julgamento colegiado. Ação julgada procedente, com modulação de efeitos.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126725-44.2016.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/06/2017; Data de Registro: 08/06/2017) - grifamos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. Lei municipal de autoria de membro do Poder Legislativo que dispõe sobre a impossibilidade de motoristas de ônibus exercerem simultaneamente a função de cobrador nas empresas de transporte coletivo. Matéria relativa à prestação de serviço público e de cunho eminentemente administrativo ou de função típica da Administração Pública. Matéria que é de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput" e 47, II, XIV e XVIII e art. 144 todos da CESP e arts. 2o, 61, § 1o, II, "b" e 84, II, todos da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0503048-61.2010.8.26.0000; Relator (a): Roberto Mac Cracken; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 25/05/2011; Data de Registro: 08/06/2011) - grifamos

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 11/09/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Relator

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 12/09/2019, p. 92

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