



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

Substitutivo nº 01, do Vereador Aurélio Nomura (PSDB), ao Projeto de Lei nº 481/2013

""Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo."

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica o Executivo autorizado a delegar a terceiros, precedida ou não de execução de obra pública e mediante licitação, a exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo.

Art. 2º Os terminais a que refere esta lei serão definidos pelo Executivo, que deverá considerar, para tanto, o Plano de Mobilidade Urbana, a legislação de uso e ocupação do solo, bem como as seguintes diretrizes:

I - respeitar os critérios de sustentabilidade na requalificação, reforma ou construção de novos terminais, prevendo-se:

- a) instalação de sanitários públicos e sanitários para uso exclusivo de motoristas, cobradores e fiscais;
- b) uso racional da água, incluindo captação de água de chuva e reuso da água;
- c) uso racional da energia elétrica, incluindo e eficiência energética;

II - garantir o transporte público coletivo acessível a pessoas com deficiência e mobilidade reduzida.

Art. 3º Competirá à Secretaria Municipal de Transportes a outorga, mediante processo de licitação na modalidade concorrência, a fiscalização e a regulação das concessões referidas no artigo 1º desta lei.

§1º A licitação referida no "caput" deste artigo obedecerá à legislação federal e municipal pertinente e deverá ser realizada individualmente para cada terminal precedida de autorização legislativa específica.

§ 2º O Projeto de Lei Específico a ser enviado ao Legislativo deverá conter o Plano Urbanístico para um raio de 200 metros do terminal a ser concedido.

Art. 4º O contrato de concessão deverá prever, no mínimo:

I - o prazo máximo de 30 (trinta) anos da concessão, contados do início de operação de cada terminal, incluídas eventuais prorrogações, excepcionada, nesta hipótese, a regra prevista no artigo 21 da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001;

II - a restituição ao Poder Concedente das áreas objeto da concessão, incluídas todas as construções, equipamentos e benfeitorias a elas incorporadas, sem nenhum direito de retenção e independentemente de qualquer pagamento ou indenização;

III - os critérios, metas, índices e indicadores de qualidade, eficiência e atualidade dos investimentos e serviços a serem executados, disponibilizados e prestados pelo concessionário; e

IV - as hipóteses de extinção da concessão, conforme previsto na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, bem como na Lei nº 13.241, de 2001.

V - as ações de restauração e melhoria do desempenho das infraestruturas existentes;

VI - as ações de adequação à demanda por meio de incremento na capacidade de transporte;

Art. 5º Sem prejuízo do disposto no edital de licitação e no contrato de concessão, são direitos e obrigações dos usuários do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo aqueles previstos na Lei Federal nº 8.987, de 1995, e na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Art. 6º O concessionário será remunerado, exclusivamente, pela exploração das áreas comerciais dos terminais concedidos.

Art. 7º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação."

"JUSTIFICATIVA

O projeto de lei em questão Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo.

A concessão de serviços públicos tem a base de seu regime jurídico estatuída no art. 175 da Constituição Federal, o qual dispõe:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II os direitos dos usuários;

III política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Conforme se pode observar, o dispositivo constitucional deixa assente, já no caput, que toda concessão ou permissão de serviço público pressupõe a realização de processo licitatório, exceto nos casos de dispensa e inexigibilidade, os quais deverão, em todo caso, observar as formalidades e requisitos previstos na lei, especialmente na Lei nº 8.666/1993.

Em obediência ao supracitado mandamento constitucional, no sentido de que a dispor sobre o regime jurídico das concessionárias e permissionárias serviços públicos, foi promulgada a no 8.987, de 13.02.1995.

Dentre os princípios que regem as concessões de serviços públicos destaca-se por sua relevância, o princípio da modicidade tarifária, o qual somente pode ser compreendido à luz do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, os quais devem, por conseguinte, ser analisados em conjunto.

O equilíbrio econômico-financeiro da concessão constitui princípio constitucionalmente assegurado, podendo ser inferido do art. 37, XXI, da Constituição Federal, quando se refere à exigência de "manutenção efetivas da proposta" nos pagamentos relativos aos serviços contratados mediante licitação.

Consoante Maria Sylvia Zanella di Pietro, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro da concessão fundamenta-se em quatro princípios quais sejam. (i) equidade, (ii) razoabilidade, (iii) continuidade e (iv) indisponibilidade do interesse público. Como já esclareceu o superior Tribunal de Justiça, "a finalidade da cobrança da tarifa é manter o equilíbrio financeiro do contrato, possibilitando a prestação contínua do público". Maria di Pietro menciona que um dos aparentes paradoxos da teoria do equilíbrio econômico-financeiro da concessão reside na

necessidade de se conciliar o direito do concessionário ao equilíbrio com a ideia de que os riscos associados à execução do serviço devem correr por sua conta.

Em resposta a essa aparente contradição, a autora observa que os riscos ordinários da atividade devem ser atribuídos ao concessionário e, por conseguinte, não lhe conferem direito à recomposição de eventuais perdas, pois que nesses casos, não se pode falar propriamente de desequilíbrio.

Mas o fundamental se encontra no princípio da indisponibilidade do interesse público. Em primeiro lugar, impõe a necessidade de evitar que a Administração arque com desembolsos superiores aos necessários à satisfação dos seus fins.

A Administração necessita selecionar a proposta mais vantajosa (...) A consagração desse princípio representa a garantia à Administração de que receberá as propostas mais vantajosas e de menor preço, porquanto o direito assegura ao particular que a relação entre encargos e remuneração não será alterada.(...) O particular não necessita incluir em suas previsões os eventos futuros prejudiciais, pois o direito lhe assegura a manutenção do arcabouço contratual delineado no momento inicial da contratação.

Significa que o princípio da indisponibilidade do interesse público exclui a viabilidade de uma contratação sujeitável a riscos de imprevisão ou de modificações da relação econômica subjacente.

A modicidade tarifária encontra previsão expressa no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95, o qual dispõe:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O princípio da modicidade tarifária, em um regime de concessão de serviço público, exige, por outro lado, o adimplemento por parte dos usuários no que tange ao pagamento da tarifa. Sem mecanismos efetivos de cobrança, o equilíbrio econômico-financeiro da concessão poderá vir a romper-se, pondo em risco o funcionamento da concessionária e, por conseguinte, a continuidade dos serviços públicos para os demais usuários.

A lei e os contratos de concessão prevêm alguns mecanismos capazes de garantir ao concessionário e ao poder concedente a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, como o reajuste e a revisão tarifária. Sobre a diferença entre os institutos, Marçal Justen Filho observa que "o reajuste corresponde à modificação do valor da tarifa para enfrentar elevações normais de custos, relacionadas ao fenômeno inflacionário". Já a revisão "envolve a possibilidade de modificações imprevisíveis na formação dos custos necessários à prestação dos serviços".

O tema das tarifas praticadas por concessionárias de serviços públicos envolve sempre questões complexas, sendo geralmente distintas as percepções dos agentes afetados: para o poder concedente, a alta da tarifa pode produzir impacto negativo sobre o desenvolvimento econômico e um custo político; para a concessionária, liga-se à sua receita e conseqüente retorno sobre os investimentos realizados; já os usuários têm em regra uma sensação de que a tarifa se apresenta elevada, produzindo impacto significativo sobre o custo de vida.

Como já visto, a concessão corresponde a uma forma descentralizada de prestação de serviço público que se consubstancia por meio de um contrato administrativo, pelo qual o Poder Público concedente transfere a um concessionário a execução de determinado serviço público, sob sua efetiva regulação, mediante o pagamento de tarifas pagas pelos usuários.

Sobre a natureza jurídica da concessão, salienta Celso Antonio Bandeira de Mello, que a mesma constitui "uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do estado que fixa unilateralmente condições de funcionamento, organização e modo de prestação do serviço, isto é, as condições por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato,

por cuja via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário".

Em se tratando a concessão de um contrato administrativo, esta se formaliza por intermédio de um instrumento escrito, onde são fixadas as cláusulas indispensáveis à validade do negócio jurídico. Com efeito, deve o contrato de concessão obrigatoriamente enunciar o objeto, a área e o prazo da concessão; o preço do serviço; os critérios e procedimentos para reajuste e revisão das tarifas; os direitos e deveres dos usuários para desfrute das prestações; os direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades futuras de alteração e expansão do serviço; as penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária; os casos de extinção da concessão; os bens reversíveis; os critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária; as condições de prorrogação do contrato; a forma de prestação de contas da concessionária ao poder concedente; e, finalmente, o foro e o modo de solução das divergências contratuais.

Cumpra salientar que a reversão de bens constitui um preceito tradicional nas leis brasileiras referentes às concessões de serviços públicos. Nesse sentido, a normativa vigente estabelece que, extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

É de notar-se que a reversão pode ser definida como a entrega pelo concessionário ao poder concedente dos bens vinculados à concessão, por ocasião do fim do contrato, em virtude de sua destinação ao serviço público, de modo a permitir sua continuidade. Essa devolução constitui um corolário do contrato em que o concessionário se coloca transitoriamente em lugar do Poder Público concedente para a prestação de um serviço que incumbe a este.

Assim é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, "a reversão é a passagem ao poder concedente dos bens do concessionário aplicados ao serviço, uma vez extinta a concessão. Portanto, através da chamada reversão, os bens do concessionário, necessários ao exercício do serviço público, integram-se no patrimônio do concedente ao se findar a concessão."

O ponto nodal nesse campo de questões está em saber se a reversão atinge a todos os bens que entraram no acervo da concessão. Com efeito, a divergência em torno da qualificação dos bens reversíveis é frequente, e isso se deve, na maioria das vezes, a pouca precisão dos editais de licitação e das cláusulas contratuais.

A Lei Federal no 12.587, de 3 de janeiro de 2012, ao fixar as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, classificou os estacionamentos como infraestrutura de mobilidade (artigo 3º, § 3º, da lei) e instituiu, como peças do Plano de Mobilidade Urbana, as infraestruturas do sistema (artigo 24, inciso III), a integração dos modos de transporte públicos e destes com os privados e os não motorizados (artigo 24, inciso V) e as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou Onerosos (artigo 24, inciso VIII), possibilitando, inclusive, o estabelecimento de uma política de estacionamento de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como ferramenta de gestão (artigo 23).

A Lei de Mobilidade tem fundamento no art. 182 da Constituição Federal: "A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes".

A mesma norma constitucional deu fundamento também à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto das Cidades, o qual trata das normas de uso da propriedade urbana sob os aspectos relacionados aos interesses coletivos e equilíbrio ambiental.

Para a infraestrutura viária, o Plano de Mobilidade Urbana deve propor medidas de construção, ampliação, adequação e de operação do sistema viário principal, visando à qualificação urbanística, à melhoria de segurança e da fluidez do tráfego geral, com prioridade, sempre que possível, aos meios de transporte coletivo e aos meios de transporte não motorizados (pedestres e bicicletas). Ele também deve determinar diretrizes gerais para o planejamento, operação, gestão e regulação do transporte coletivo.

Assim, o Plano de Mobilidade Urbana deve abranger os modos de transporte individual e coletivo, os modos de transportes não motorizados e a Infraestrutura viária utilizada por todos esses modos.

O desenvolvimento de um Plano Diretor de Mobilidade Urbana requer, por parte da Municipalidade, um grande envolvimento de trabalho em um processo de conhecimento da cidade e do deslocamento de seus cidadãos. Um estudo dessa magnitude requer que sejam observadas algumas etapas de trabalho.

Os diagnósticos da Mobilidade Urbana no Município podem ser divididos em três grupos de análise: a urbana, a das condições viárias, e a dos serviços de transporte coletivo. A análise urbana compreende a identificação e análise dos aspectos urbanos que têm relação direta com a mobilidade, representados pelos aspectos físicos, demográficos, sociais e econômicos do Município.

Neste estudo são identificados os condicionantes do desenvolvimento urbano e viário, tais como: as leis de zoneamento e de uso e ocupação do solo, programas e projetos de desenvolvimento habitacional, comercial e industrial, e dos serviços públicos; tendo como referência o Plano Diretor vigente.

As principais atividades econômicas localizadas no município são também identificadas e mapeadas, considerando os pontos geradores de tráfego e as áreas de concentração de atividades econômicas, de forma a identificar e estabelecer a relação entre a produção e atração de viagens e os modos de transporte empregados.

Também devem ser identificadas as tendências de evolução das características sócio e econômicas e de ocupação e uso do solo urbano, determinantes das estimativas de crescimento econômico e da infraestrutura municipal. Estes fatores são condicionantes importantes da demanda e dos padrões de mobilidade. Projetos relevantes à configuração urbana também devem ser apontados nesta fase do trabalho.

A análise das condições viárias deve relatar as condições de circulação do tráfego geral no Sistema Viário Principal e devem ser observadas do ponto de vista do desempenho, particularmente quanto à segurança e à fluidez. Informações gerais de tráfego e acidentes são particularmente relevantes para uma avaliação acurada das condições viárias e a identificação de locais críticos.

A análise dos serviços de transporte coletivo deve ponderar sobre a abrangência, a regularidade, o nível de serviço e o desempenho da rede municipal e da sua articulação com a rede intermunicipal e com os serviços de transporte coletivo complementares.

Aspectos usualmente relevantes neste tipo de avaliação são: qualidade do atendimento; adequação da oferta à demanda; infraestrutura de pontos de parada e terminais; infraestrutura viária e grau de prioridade do transporte coletivo na circulação; desempenho das linhas; disponibilidade do sistema de informações à população; sustentabilidade econômica e política tarifária; adequação da gestão dos serviços; e sustentabilidade ambiental dos serviços.

Em consequência dos estudos técnicos, o município deve elaborar a legislação municipal de Mobilidade Urbana, inserida ou integrada à sua Lei de Plano Diretor. Esta legislação deve conter, entre outros assuntos: a aprovação do plano de mobilidade e suas metas; a atribuição de responsabilidades; os instrumentos de gestão do Plano, bem como as fontes de financiamento e/ou respectivos fundos; e forma de delegação do sistema de transporte público com respectivas diretrizes e condições.

A Lei enuncia ainda uma série de princípios (acessibilidade universal, desenvolvimento sustentável, igualdade dos cidadãos no acesso ao transporte público coletivo, eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano etc), bem como prescreve diretrizes para sua concretização (integração de políticas setoriais, prioridade dos transportes não motorizados e dos transportes públicos coletivos, integração de modais etc).

A Lei de Mobilidade estabelece que a gestão eficiente da mobilidade urbana deve pautar-se pelo incentivo ao transporte coletivo, com modernização do serviço e modicidade de tarifas, em beneficiando os cidadãos que o utilizam. A modernização do serviço está ligada a utilização da melhor tecnologia, nos estudos de demanda e na busca dos menores níveis possíveis de poluição ambiental.

Várias ações são previstas para implantação da melhor mobilidade urbana: restrição de circulação, monitoramento de índices de poluição, pedágio urbano, prioridade do transporte não motorizado e do coletivo, criação de estacionamentos públicos e privados, combate ao transporte ilegal, celebração de convênios entre os entes públicos etc.

Como deve ocorrer com qualquer ação estatal, exige-se planejamento prévio e transparência. Assim, a Lei fixou o prazo de três anos de sua promulgação (2015) para os Municípios elaborarem o Plano de Mobilidade Urbana e o integrarem ao plano diretor municipal.

Ainda, este Plano deverá passar por avaliação, revisão e atualização periódicas, em prazo não superior a dez anos.

O estudo de Mobilidade Urbana, como documento final, é um produto técnico que auxiliará nas políticas públicas. Ele deve conter, no mínimo, as diretrizes, as definições, as especificações e as orientações para implantação de planos, projetos e ações do curto, médio e longo prazo, relacionadas aos serviços de transporte coletivo de passageiros, modos de transporte individual, modos não motorizados, bem como sobre toda a infraestrutura viária utilizada por esses modos.

O desafio final na elaboração de um plano de mobilidade é que ele seja refletido institucionalmente através de um conjunto de normas que estabeleça a forma de sua consecução.

Os instrumentos institucionais a serem desenvolvidos devem ter em conta as conclusões alcançadas nas etapas anteriores, possibilitando a construção do arcabouço legal necessário à efetiva integração do Plano de Mobilidade Urbana ao plano diretor municipal, atendendo ao disposto na lei nacional (Lei nº 12.587/2012).

A legislação básica, isolada ou integrada ao Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo, é a Lei de Mobilidade Urbana do município. Sugere-se que ela contenha, ao menos: a aprovação do plano de mobilidade e suas metas; a atribuição de responsabilidades; os instrumentos de gestão do plano, bem como as fontes de financiamento e/ou respectivos fundos; e autorização para delegação através de licitação do sistema de transporte público com respectivas diretrizes e condições.

Em muitos municípios, acessória à Lei de Mobilidade Urbana, pode ser necessária uma regulamentação da Delegação do Sistema de Transporte Público, pois será de fundamental importância que os contratos, e o respectivo arcabouço regulatório, com os operadores privados estejam em consonância com os novos planos. Esse quadro institucional deve: regulamentar através de lei e decreto os serviços delegados; estabelecer procedimentos e critérios de gestão, operação, controle, fiscalização; prever os processos administrativos para aplicação de sanções e multas; bem como as condições de intervenção nos serviços.

As administrações municipais devem compreender que pode converter-se em grande oportunidade a exigência legal de elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana, imposta aos Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, sob pena de impedimento de receberem recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

À luz dessas disposições, é que defende-se que o projeto de lei ora apresentado, deveria ser apresentado em outro momento, já tendo-se discutido tanto a Lei de Uso e Ocupação do Solo quanto o Plano de Mobilidade Urbana do município de São Paulo. No entanto, com objetivo de contribuir para o aprimoramento do texto original é que se apresenta o presente substitutivo.

O projeto de lei em questão, ao autorizar a concessão dos terminais de ônibus, é omissivo em relação aos critérios que servirão para orientar a escolha dos terminais que serão objeto de concessão. A proposição, além de não fazer menção às regras que disciplinam e ordenam o uso e ocupação do solo no Município de São Paulo, ainda carece, para sua proposição e aprovação, da formulação do Plano de Mobilidade Urbana, legislação obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme previsto na Lei Federal n. 12.587/2012 (art. 24), não tendo ainda sido elaborada pelo Município de São Paulo.

Cabe lembrar que segundo a Política Nacional de Mobilidade Urbana, os Planos de Mobilidade devem dispor sobre "a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados" (art. 24, V). O Projeto de Lei nº 481/2013 é omissivo com relação

a esta integração, sendo temerária a concessão de um serviço público que visa exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus sem que haja previsão da integração exigida pela Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Em decorrência do disposto no Art. 1º da presente proposição, que dispõe sobre a possibilidade da concessão ser precedida ou não de execução de obra pública, o Projeto de Lei em questão, poderia dispor, por exemplo, sobre a necessidade de se levar em consideração, como critério de escolha dos terminais a serem concedidos, a potencialidade de construção de interligação com outros modais de transporte, de modo a incentivar o transporte coletivo ou não poluentes (como a bicicleta).

A proposta também é omissa com relação aos investimentos e despesas para elaboração de estudos, projetos e licenciamentos. Caso sejam necessárias obras e adequações que demandem aprovações, caberá ao poder concedente ou ao concessionário suportar os custos dessa obrigação?

O Projeto de Lei 481/2013 deveria também, por cautela, dispor expressamente sobre a necessidade de observância da legislação sobre passeio público - as chamadas calçadas - para se evitar que o concessionário ocupe irregularmente estas áreas. Futura lei que permitisse a exploração comercial dos terminais estaria afastando a aplicação da legislação sobre as calçadas?

O projeto permite que o concessionário se remunere a partir da exploração das áreas comerciais dos terminais, porém não é expresso em estabelecer limites ao desenvolvimento dessa atividade - por exemplo a vedação de ocupar as faixas destinadas exclusivamente ao trânsito de pedestres. Com relação a estas áreas também é omissa em sua definição - estaria sendo permitido verdadeiros shoppings? Sublocação de espaços? Quais tipos de produtos seriam permitidos a sua comercialização? Inclusive bebidas alcólicas?

A proposta que ora se comenta também é omissa com relação à onerosidade, o que permite concluir que o concessionário não está obrigado a pagar valor algum à Municipalidade. Outras concessões semelhantes, realizadas recentemente, como o caso da concessão dos abrigos em pontos de paradas de ônibus e dos relógios digitais, com exploração publicitária (Lei 15.465/2011), prevêem a exploração do serviço a título oneroso, como forma de remunerar o poder público por conta do uso de um espaço público.

Outra importante lacuna é com relação ao que se entende por "áreas comerciais", prevista no artigo 5º do projeto em questão. Não há uma definição precisa e consistente sobre quais são essas áreas e quais atividades nelas poderão ser exercidas. Poderá o concessionário explorar qualquer atividade? A possibilidade de exploração dessas "áreas comerciais", sem critérios predefinidos, pode ser feita a ponto de atrapalhar o embarque e desembarque de passageiros e a integração modal?

O Projeto de Lei também não enfrenta uma questão crucial em nossa cidade que é a definição de balizas que devem constar do edital no que se refere ao tratamento urbanístico e paisagístico dos terminais, que poderão receber obras de adequação e ampliação. Pergunta-se: será admitido qualquer gabarito para esses terminais? E as opções de utilização do subsolo? E a obrigatoriedade de elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança?

Nesse sentido, dispõe o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) no art. 36 que "Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal".

Ora, o Projeto de Lei 481/2013 irá se furtar a estabelecer a obrigatoriedade da elaboração previa de EIV e, mais importante, o seu conteúdo mínimo nesse caso?

Por fim, o artigo 5º do Projeto de Lei 481/2013, em seu parágrafo único, dispõe sobre a possibilidade do Poder Concedente prever no edital e respectivo contrato, em casos de necessidade de receitas adicionais à exploração das áreas para viabilizar a concessão, o "ingresso de receitas" das contas bancárias previstas no artigo 39 da Lei nº 13.241/2001 (que autoriza o Poder Público a delegar a sua execução dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo).

Diante dessa hipótese, questiona-se: em que consiste o "ingresso de receitas"? É ingresso de receita para quem, e proveniente de que fonte? Há um limite quantitativo para esse "ingresso de receitas" adicionais? As receitas que integram a exploração das áreas concedidas, cujo ingresso vincula a viabilidade, ou não, da concessão devem ser claras e bem definidas em lei.

Como já foi dito anteriormente, o PL não define os terminais deverão ser concedidos. Bem, a proposta além de não definir quais são esses locais, ainda atrela essa definição ao conteúdo de duas leis que ainda não existem. Ou melhor, ao Plano de Mobilidade Urbana, que de fato ainda não existe, e à lei de uso e ocupação do solo que está sendo revista, após a aprovação do novo Plano Diretor Estratégica do Município de São Paulo, e hoje se encontra em sua etapa final de discussão no âmbito do próprio Executivo, sem que o projeto já tenha sido apresentado à Câmara Municipal, quanto mais analisado seus conteúdo pelos vereadores e pela população.

Dessa forma, apresenta-se o substitutivo ao PL original, que acrescenta alguns critérios que orientarão a escolha dos terminais, como a preferência para as localizações que: a) apresentarem os maiores volumes de transferência entre linhas nos horários de pico; b) tiverem cruzamentos significativos entre corredores de ônibus existentes ou a implantar; c) forem mais adequadas para a otimização do desempenho operacional do corredor; d) viabilização de infraestrutura viária segregada para circulação segura e adequada de ciclistas.

O substitutivo prevê, ainda, ações de orientarão as concessões, como a restauração, operação e melhoria do desempenho das infraestruturas existentes, além da adequação à demanda por meio de incremento na capacidade de transporte.

Além disso, no que tange à remuneração da concessionária, o substitutivo proposta prevê, exclusivamente, a remuneração por meio da cobrança de tarifa, devida pelos usuários do serviço de estacionamento de veículos, na forma estabelecida no respectivo edital de licitação e no contrato. Dessa forma, fica excluída a hipótese de remuneração por receitas alternativas adicionais, como previa o projeto de lei original

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência meus protestos de apreço e consideração."

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 08/05/2015, p. 73

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

**PARECER CONJUNTO Nº 1 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE POLÍTICA
URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE, DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA, DE TRÂNSITO, TRANSPORTE, ATIVIDADE ECONÔMICA,
TURISMO, LAZER E GASTRONOMIA; E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
SOBRE O SUBSTITUTIVO APRESENTADO EM PLENÁRIO AO PROJETO
DE LEI Nº 0481/13.**

Trata-se de Substitutivo apresentado em Plenário pelo nobre Vereador Aurélio Nomura ao projeto de lei nº 0481/13, de iniciativa do Poder Executivo, que visa dispor sobre a concessão, precedida ou não da execução de obra pública, para exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na cidade de São Paulo.

O substitutivo aprimora a proposta original, alterando, entre outras, as seguintes características:

(i) estabelece que o Poder Executivo deve levar em consideração o Plano de Mobilidade Urbana e a legislação de uso e ocupação do solo para definir os terminais, definindo as diretrizes a serem efetivadas;

(ii) prevê que o contrato de concessão deverá prever ações de restauração e melhoria do desempenho das infraestruturas existentes, bem como ações de adequação à demanda por meio de incremento da capacidade de transporte; e

(iii) estabelece que o concessionário será remunerado exclusivamente pela exploração das áreas comerciais dos terminais concedidos (ao passo que o projeto original prevê outras formas de remuneração além dessa exploração).

O substitutivo apresentado pode prosperar.

Com efeito, a propositura encontra respaldo no artigo 30, I da Constituição Federal e nos artigos 13, I; 13, VII e 172 da Lei Orgânica do Município, na medida em que trata de matéria de predominante interesse local e apresentada no exercício da iniciativa legislativa do Executivo, nos termos do que dispõe o artigo 13, VII, da LOM, segundo o qual compete à Câmara autorizar a concessão de serviços públicos.

Cabe considerar ainda que o Transporte Coletivo Público de Passageiros é serviço público essencial, organizado e prestado pelo Município, conforme preceitua o artigo 30, inciso V, da Constituição Federal, podendo ser prestado diretamente pela Prefeitura ou, como no caso de São Paulo, por terceiros, mediante o regime de concessão ou permissão, conforme determina o artigo 172 de nossa Lei Orgânica que reza:

"Art. 172. Compete à Prefeitura planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público, no âmbito do Município. Parágrafo único. Lei disporá sobre a organização e a prestação dos serviços de transportes públicos, que têm caráter essencial, respeitadas as interdependências com outros Municípios, o Estado e a União."

Entende-se como concessão de serviço público o 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).

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, as Comissões entendem inegável o interesse público da proposta, razão pela qual se manifestam FAVORAVELMENTE ao Substitutivo.

Quanto aos aspectos financeiros a Comissão de Finanças e Orçamento nada tem a opor, vez que as despesas com a execução do Substitutivo correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

FAVORÁVEL, portanto, o parecer.

Sala das Comissões Reunidas,

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ari Friedenbach (PROS)

Conte Lopes (PTB)

Alfredinho (PT)

Arselino Tatto (PT)

David Soares (PSD)

George Hato (PMDB)

Sandra Tadeu (DEM)

COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE

Dalton Silvano (PV)

Juliana Cardoso (PT)

Nelo Rodolfo (PMDB)

Souza Santos (PSD)

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alessandro Guedes (PT)

Laércio Benko (PHS)

Pastor Edemilson Chaves (PP)

Jonas Camisa Nova (DEM)

Valdecir Cabrabom (PTB)

COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE, ATIVIDADE ECONÔMICA, TURISMO,
LAZER E GASTRONOMIA

Toninho Paiva (PR)

Marco Aurélio Cunha (PSD)

Senival Moura (PT)

Vavá (PT)

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

José Police Neto (PSD)

Abou Anni (PV)

Milton Leite (DEM)

Paulo Fiorilo (PT)

Adilson Amadeu (PTB)

Ota (PROS)

Ricardo Nunes (PMDB)"

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/06/2015, p. 101

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