



VETO TOTAL

PL 53/98

DOM 12-06-99

Prefeitura do Município de São Paulo

GABINETE DO PREFEITO

São Paulo, 11 de Junho de 1999.

Ofício A. J. L. n.º 088 799

15 - DOCREC
15-0105/1999

Senhor Presidente

Tenho a honra de acusar o recebimento do ofício n° 18/Leg.3/0195/99, com o qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 19 de maio do corrente, relativa ao Projeto de Lei n° 53/98.

A propositura, de autoria de um dos ilustres membros dessa Colenda Casa, o nobre Vereador Milton Leite, foi aprovada após apresentação de substitutivo e emenda, que resultaram na redação final elaborada pela Douta Comissão de Constituição e Justiça.

A medida objetiva alterar os artigos 3°, 4° e 6° da Lei n° 12.516, de 6 de novembro de 1997, introduzindo, no referido diploma legal, dois novos dispositivos, sob números 3-A e 15-A.

A Lei n° 12.516/97, antes citada, dispõe sobre a criação da modalidade de transporte coletivo através de lotação, praticada por meio de "peruas" ou veículos assemelhados, desprovidos de taxímetro.

O texto ora aprovado pretende, em síntese: ampliar o número de credenciados para a execução do serviço, fixando o mínimo de 4.500 (quatro mil e quinhentos) veículos, distribuídos pelas regiões da Cidade, sendo 900 (novecentos) para a Zona Sul; estabelecer critérios de credenciamento de condutores e dos veículos, inclusive mediante processo seletivo; permitir a transferência da credencial em casos de morte ou invalidez permanente do titular; garantir por viagem, em até 20% (vinte por cento) da capacidade, a gratuidade do transporte para idosos ou aposentados; autorizar a nomeação de preposto; instituir a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Serviço; e, ainda, liberar os veículos apreendidos por exercício não autorizado do serviço de transporte por lotação, após pagamento das multas previstas no Código de Trânsito



Brasileiro, isentando-os, porém, do pagamento de multas, taxas e despesas previstas na Lei nº 12.516/97.

Sem embargo dos meritórios propósitos que nortearam os autores da propositura, não pode a mesma prosperar, por portar vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, além de contrariar o interesse público. Tais defeitos compelem-me a, nos termos do artigo 42, parágrafo 1º, da Lei Orgânica deste Município, vetar o texto vindo à sanção, consoante as razões a seguir aduzidas.

A simples leitura da medida aprovada basta para atestar o vício que a macula. Na verdade, a propositura dispõe sobre sistema de transporte urbano, que se insere entre os serviços públicos, matéria cujo encaminhamento é de restrita competência do Poder Executivo, nos expressos termos do item IV, do parágrafo 2º, do artigo 37, da Lei Orgânica deste Município, assim redigido:

"Art. 37 -
.....
§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
.....
IV - organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária." (grifei).

Ora, o traço característico da propositura em foco oferece-se meridianamente claro, à luz mesmo da definição ministrada pelo saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, a seguir reproduzida:

"Serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo a sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente, ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone." ("in" Direito Administrativo Brasileiro, 16ª ed. pág. 291). (Grifei).

Assim, resulta indubitável que o texto aprovado, ao versar sobre o sistema de transporte urbano por lotação, interna-se pelo campo do serviço público, seara que, por disposição legal, lhe é vedada. Dessa forma, é forçoso reconhecer-se que a propositura infringe de modo insanável o princípio constitucional da harmonia e independência dos poderes, consagrado no artigo 2º da



nossa Lei Maior, reproduzido no artigo 6º da Lei Orgânica do Município.

Reza o artigo 2º da Carta Magna:

"Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Esse ditame, por necessário, foi agasalhado pelo legislador municipal, que o fez inscrever na Lei Orgânica, no artigo 6º, assim redigido:

"Os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos, vedada a delegação de poderes entre si."

Essa clássica tripartição de Montesquieu representa um princípio geral do Direito Constitucional, a reclamar, portanto, obediência.

Incontáveis doutrinadores de renome dedicaram seu tempo ao estudo do princípio em causa. Dentre eles, permito-me lembrar do festejado Celso Ribeiro Bastos, que mais recentemente ensinou:

"Ao contemplar tal princípio o constituinte teve por objetivo - tirando as funções atípicas previstas pela própria Constituição - não permitir que um dos "poderes" se arrogue o direito de interferir nas competências alheias, portanto, não permitindo, por exemplo, que o Executivo passe a legislar e também a julgar, ou que o Legislativo que tem por competência a produção normativa aplique a lei no caso concreto." ("in" Curso de Direito Constitucional, Ed. Saraiva, 11ª ed., pág. 149).

Igualmente oportuna a preleção do ilustre Mestre José Afonso da Silva, que ensina:

"A independência dos poderes significa que: a) a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do Governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração Federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes,

MAZ



enquanto é da competência do Congresso Nacional prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia, ao passo que ao Chefe do Executivo incumbe a organização da Administração Pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos." ("in" Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Revista dos Tribunais, 6ª ed., pág. 97).

Sobre o tema, leciona o reconhecido professor Michel Temer:

"O mérito da doutrina, especialmente de Montesquieu, no seu O Espírito das Leis, não foi o de propor certas atividades para o Estado, pois estas já eram identificáveis. O valor de sua doutrina está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder e o sistema de independência entre os órgãos do poder e de inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos "freios e contrapesos" a que alude a doutrina americana." ("in" Elementos de Direito Constitucional - 3ª ed., pág. 127).

Pelas razões alinhadas, resta inconteste que o texto aprovado apresenta nítido cunho administrativo, vulnerando de modo insanável a Constituição vigente.

Essa invasão de competência vem sendo reconhecida pelo próprio Legislativo, que, em inúmeros pareceres da Comissão de Constituição e Justiça conclui pela legalidade de mensagens relacionadas a serviços públicos.

Por oportuno, reproduzo, a seguir, parte de parecer exarado no Projeto de Lei nº 614/96, publicado em 24.09.96:

".....
Nossa jurisprudência tem seguido esta orientação, como pode-se depreender dos acórdãos citados:
"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, ADIa 12.904-0, j, 16.10.91)."

.....
Pela ilegalidade."

Na mesma direção, o parecer proferido no Projeto de Lei nº 529/96, publicado na data citada:

"Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Tereza Cristina de Souza Lajolo, que proíbe o ingresso de novos veículos com motor dianteiro para operação na frota de ônibus do sistema de Transporte Coletivo Municipal, e dá outras providências.

Apesar da nobreza da intenção, entendemos que a propositura não pode prosperar, como veremos a seguir. É que o serviço de transporte coletivo municipal é um serviço público típico, aliás, serviço público de caráter essencial, nos termos do art. 30, V, da CF/88. Nesse diapasão, dispôs a Lei Orgânica, no seu art. 37, § 2º, IV, que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Isto posto, tendo em vista o regime jurídico posto na Lei Orgânica sobre a matéria, a presente proposta encontra óbice legal quanto à iniciativa, pelo que, somos PELA ILEGALIDADE."

Permito-me, ainda, valer-me da manifestação estampada na edição de 11 de junho de 1996 do Diário Oficial do Município, "in verbis":

PARECER 1242/96 da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI 410/96

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Mário Dias, que visa obrigar as empresas que operam no sistema de transporte coletivo municipal a colocarem, no interior dos veículos, recipientes para lixo.

Muito embora os elevados propósitos que motivaram o seu autor, o projeto



não deve prosperar, pelos motivos a seguir expostos.

Com efeito, determinar as características físicas dos ônibus integrantes do sistema de transporte público é da competência do Poder Executivo, pois trata-se de matéria típica e própria de administração.

Como decorrência do princípio da separação entre os Poderes, cabe ao Prefeito exercer privativamente as funções governamentais.

É função típica e privativa do Poder Executivo gerir os negócios públicos e executar os serviços públicos.

No que diz respeito à execução do serviço de transporte coletivo urbano, incumbe privativamente ao Executivo dispor sobre as características dos ônibus integrantes do sistema.

Os serviços públicos podem ser prestados diretamente ou sob regime de concessão ou permissão (CF. art. 175).

No Município de São Paulo, por força da Lei nº 11.037/91, o gerenciamento do Sistema Municipal de Transportes cabe exclusivamente à Secretaria de Transportes - SMT (art. 1º). A mesma lei autoriza a Prefeitura a firmar contrato com a CMTC (atualmente sucedida pela São Paulo Transportes S/A) como operadora exclusiva (art. 2º), a quem caberá contratar a prestação de serviços de transportes na iniciativa privada.

À Secretaria Municipal de Transportes - SMT cabe definir a especificação técnica dos veículos integrantes do sistema de transporte coletivo (cf. Decreto nº 29.945/91, art. 8º, inciso V).

Como visto, dispor sobre as características dos ônibus é competência do Executivo, através da Secretaria de Transportes, pois tal matéria diz respeito à execução do serviço de transporte público, a cargo, portanto do Poder Executivo.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município é cristalina ao dispor, em seu artigo 175, inciso VII, que as normas relativas às características dos veículos deverão ser contempladas



na regulamentação do transporte público, o que se faz através de Decreto do Executivo.

Por todo o exposto, somos PELA ILEGALIDADE."

Acresce notar que, também sobre outro ângulo, a proposição padece de vício de inconstitucionalidade, por ferir frontalmente o princípio da isonomia, inserto no artigo 5º da nossa Carta Magna, que prescreve a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

No caso em pauta, o dispositivo que fixa os critérios para credenciamento dos proprietários, ao estabelecer prioridades (art. 3º, § 3º), criando categorias diferenciadas de concorrentes, afronta o mencionado princípio constitucional, posto que direciona o procedimento seletivo, que deve, nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, observar o princípio da isonomia e processar-se de acordo com o princípio básico da igualdade.

De outra parte, o artigo 6º da propositura, ao isentar os veículos apreendidos por exercício não autorizado dessa modalidade de serviço de transporte, do pagamento de multas, taxas e despesas previstas na Lei nº 12.516/97, implica novo vício de iniciativa, por versar sobre matéria orçamentária e, por consequência, financeira, cujo impulso inicial é reservado ao Prefeito, a teor do disposto no artigo 37, parágrafo 2º, IV da Lei Maior da Comuna.

Ademais, nos termos do disposto no artigo 70, VI, do referido diploma, compete ao Prefeito:

"VI - administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal."

De concluir-se, portanto, que a matéria não possibilita a iniciativa do Legislativo, sob pena de injustificada interferência na esfera do Executivo.

Cumpra também ponderar que a isenção pretendida acarreta redução de receita, que exige a anulação de despesas de igual montante. Além disso, há que ser compatível com as leis do plano plurianual e de diretrizes orçamentárias. Com efeito, a peça orçamentária é de ser vista como um todo, na qual receita e despesas têm correspondência perfeita.

Por esta razão, estabelece a Lei Orgânica, em seu artigo 137, parágrafo 6º:

"§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções,

[Handwritten signature]



anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia."

Ora, a lei orçamentária em vigor, relativa ao presente exercício, não prevê a dotação necessária ao pretendido pelo projeto de lei, o que o compromete insanavelmente.

Comprovados os vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade presentes na medida, impende ressaltar, ainda, sua contrariedade ao interesse público.

Esta se revela, em especial, nos campos do planejamento e regime de operação do transporte público de passageiros e de planejamento e administração do trânsito, que se inserem no âmbito da regulamentação desse serviço.

Cabe ao Executivo, a teor do disposto no artigo 172 da Lei Orgânica, regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público no âmbito do Município.

Para alcançar tais objetivos, os órgãos municipais encarregados dessas ações são a Secretaria Municipal dos Transportes, através dos Departamentos de Operação do Sistema Viário e de Transportes Públicos, e à Companhia de Engenharia de Tráfego - CET.

Esses órgãos respondem pelo planejamento, organização, implantação e execução do transporte público, não sendo conveniente a interferência de outro Poder - o Legislativo - nessa área, até mesmo porque dito Poder não dispõe de estudos e outros elementos relativos ao sistema viário do Município, que poderia restar saturado pelo aumento do número de veículos em circulação, sem qualquer planejamento, causando, assim, sérios transtornos ao trânsito da Cidade.

Vale ressaltar, ainda, que o Executivo, sensível aos apelos da categoria representada pelos chamados "perueiros", e com o firme propósito de solucionar a questão - sem prejuízos, entretanto, à Cidade - constituiu, pela Portaria nº 161, de 7 de junho do corrente, Comissão para, no prazo de até 30 (trinta) dias, apresentar projeto de lei que regule as atividades das peruas e lotações no Município.

Referida Comissão conta com representantes do Poder Público, do Sindicato das empresas de transporte coletivo, do Sindicato de trabalhadores, do Sindicato dos integrantes da Modalidade "Bairro a Bairro", do Sindicato dos proprietários de peruas, do Sindicato dos taxistas e da Federação dos Usuários de Transportes.

Certamente esse colegiado elaborará, com o adequado suporte técnico dos órgãos municipais que o integram, proposta que contemple os interesses de todas as categorias e, em especial, da população da Cidade, resultando em projeto de lei que será encaminhado à




apreciação da Egrégia Câmara Municipal, visando ao equacionamento definitivo da questão.

Essas as razões que me levam a vetar integralmente a proposta aprovada.

Assim sendo, devolvo a cópia autêntica de início referida e submeto a matéria a nova apreciação dessa Colenda Câmara.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.


CELSO PITTA
Prefeito

A Sua Excelência o Senhor Doutor Armando Mellão Neto
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo
SPF/fsc/sffs