

Senhor Prefeito,

Atendendo à determinação de V. Exa. procedemos ao reestudo técnico e jurídico da proposta de regulamento da Lei Municipal nº 5.07E, de 26 de março de 1981, no tocante à permissão do serviço público de transporte coletivo.

I - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1) Consoante estabelecido no prot. 32353, de 19.11.80, a empresa NK Enga. de Transportes Ltda., contratada pela Prefeitura Municipal para prestação de serviços urbanos especializados referentes à Lei 4.997/80 apresentou ao Prefeito Municipal sete alternativas para divisão das áreas que serão objeto de permissão, conforme a legislação municipal em vigor.

2) Em 07.05.1981 (fl. 524), a NK Engenharia de Transportes Ltda., atendendo à solicitação da Administração Municipal quanto à divisão do Município em 7 (sete) áreas operacionais exclusivas, encaminhou ao Chefe do Executivo a alternativa "F", a qual foi aprovada em 11.05.1981 (fls. 526).

3) A referida alternativa "F" constitui-se conforme descrição a seguir:

- Área Norte (Jardim Santa Genebra, Parque Brasília e Vila Drosimbo Maia), com 170 veículos;
- Área Noroeste (Jardim Bela Vista, Aparecidinha, Vila Padre Anchieta), com 62 veículos;
- Área Leste (Sousas e Joaquim Egidio), com 7 veículos;
- Área Sudoeste (Jardim Campo Grande, Parque Universitário e Jardim Ouro Verde), com 146 veículos;
- Área Sul (Distrito Industrial, Jardim das Bandeiras e Jardim Santa Lúcia), com 26 veículos;
- Área Sudeste (Jardim Nova Europa e Vila Campos Sales), com 66 veículos;
- Área Oeste (Jardim Garcia e Jardim Aurélia), com 35 veículos.

A alternativa "F" está visualizada no mapa de fls. 525, assinaladas e diferenciadas as áreas de operação exclusivas e a área de operação geral (central).

4) Essa, em linhas gerais, a parte técnica da alternativa "F", que deverá ser estudada à luz da Lei 4.997/80, nos dispositivos pertinentes à execução do serviço pelo regime de permissão.

II - ANÁLISE CRÍTICA DA ALTERNATIVA "F"

5) O estudo, ainda que superficial, da solução apresentada sob a denominação Alternativa "F", mostra, desde logo, alguns defeitos graves que desaconselham a sua adoção.

Para facilidade de exposição resumimos os principais pontos críticos:

a) rigidez de traçado, de forma a obstaculizar a expansão das áreas. Exemplificando: a Área Oeste está

encravada entre as Áreas Noroeste e Sudoeste;

b) grande discrepância do número de veículos, por área, exacerbando as diferenças técnicas e econômicas entre as empresas permissionárias. Exemplificando: Área Leste: 7 veículos; Área Norte, 170 veículos;

c) coexistência de empresas economicamente fortes com empresas economicamente fracas, em evidente prejuízo para a boa execução do serviço público;

d) dificuldade de fiscalização dos serviços em decorrência da quantidade de áreas e da sua diversificação, exigindo tratamentos diferenciados para com as permissionárias;

e) dificuldade de implantação do sistema de integração do transporte coletivo, em razão do grande número de áreas;

f) finalmente, manutenção da situação atual, alterando-se apenas o instrumento jurídico de execução do serviço.

Da análise dos pontos críticos resumidos, resulta evidente que a alternativa "F" não representa a melhor solução técnica, tendo em vista o interesse público que deve nortear a ação da Administração Municipal.

III - ALTERNATIVA PROPOSTA - ASPECTOS TÉCNICOS

6) Examinado o trabalho apresentado, chegamos à conclusão de que a proposta que atende melhor ao interesse público é a chamada "Alternativa "G" que preconiza a divisão do Município em 4 (quatro) áreas de operação exclusiva e uma área de operação comum (central), assim discrimina das:

- Área Norte: Cidade Universitária, Jardim Santa Genebra, Vila Costa e Silva, Parque Brasília e outros, com 124 veículos;

- Área Oeste: Jardim Bela Vista, Vila Padre Anchieta, Aparecidinha, Jardim Aurélia, Jardim Garcia e outros, com 124 veículos;

- Área Sul: Jardim Campo Grande, Parque Universitário, Jardim Ouro Verde, Jardim Santa Lúcia e outros, com 146 veículos;

- Área Leste: Jardim Nova Europa, Vila Orosimbo Maia, Vila Campos Sales e outros, com 120 veículos.

7) Do ponto de vista técnico, a alternativa "G" apresenta as seguintes vantagens:

a) facilidade de expansão radial das áreas;

b) número equivalente de veículos para todas as empresas permissionárias;

c) o requisito de maior área operacional exigirá a participação de empresas mais sólidas, o que aumenta a confiabilidade do serviço;

d) a solidez das empresas permissionárias é uma garantia da manutenção de padrões de qualidade dos serviços, mesmo com extensões de linhas eventualmente não rentáveis;

e) a prestação de serviços com empresas do mesmo porte propicia maior equilíbrio econômico, dificultando uma eventual interferência de uma empresa sobre a outra através do controle acionário;

f) facilidade de implantação do sistema de integração ônibus-ônibus e futuramente do sistema de integração ônibus-trolebus-ônibus;

g) vantagens operacionais, tais como:

- redução de tarifas;

- possibilidade de uso do passe comum (vale viagem) e de estudante;

- possibilidade da adoção do anunciado vale-transporte. O vale-transporte é fornecido ao empregado, subvencionado pelo empregador;

h) racionalização do sistema de transporte traduzido nos seguintes itens:

- economia de combustível;
- aumento da velocidade comercial do veículo (velocidade no percurso + tempo de parada);
- otimização do uso dos veículos por linha;
- descongestionamento do centro da cidade;
- otimização do uso dos terminais.

i) possibilidade de fiscalização mais efetiva das permissionárias pelo Poder Público;

j) implantação do "prô-uso" (identificação do destino do veículo através da sua cor);

k) facilidade de implantação de linhas entre bairros (diametrais e setoriais).

IV - ALTERNATIVA "G" - ASPECTOS JURÍDICOS

9) O assunto em pauta encontra-se regulado especificamente pelos seguintes diplomas legais:

- Lei 4.997, de 03.07.1980, que estabelece que o serviço de transporte coletivo no Município será executado através de permissão;

- Lei 5.078, de 26.03.1981, que dispõe sobre a criação da Secretaria de Transportes, complementa a lei 4.997, de 03.07.1980 e dá outras providências.

Os dispositivos legais que regem a matéria estabelecem:

Lei 4.997/80:

Artigo 29 - O serviço será delegado a pelo menos 6 (seis) empresas existentes há mais de 2 anos anteriores à data da publicação desta lei, atuando no ramo de transporte coletivo urbano.

Lei 5.078/81:

Artigo 25 - A permissão de que trata o artigo anterior será outorgada, mediante seleção precedida de edital de chamamento, para no mínimo 6 (seis) empresas, atuando no ramo de transporte coletivo municipal há mais de dois anos contados anteriormente à data de publicação da lei 4.997 de 03.07.1980.

Artigo 28 - A exploração das linhas deverá ser feita com exclusividade por única permissionária, em cada uma das áreas de operação, excluída a área central, objeto de atuação comum por parte de qualquer empresa, ressalvadas as linhas diametrais, setoriais e circulares que deverão ser operadas nos termos desta lei.

10) Cumpre assinalar, desde logo, ambos os diplomas legais referiram-se ao número mínimo de empresas permissionárias, para participação no processo seletivo de execução do serviço.

Se tal fato pode ser criticado do ponto de vista da técnica legislativa, é imperioso ressaltar que o objetivo foi o de assegurar um número mínimo de participantes no processo de seleção a fim de ampliar as opções de escolha dos prestadores do serviço.

11) Quanto às áreas, objeto da permissão, as leis citadas não estabelecem o número, as características, as dimensões, etc.

E nem poderiam fazê-lo, porquanto a matéria, por sua natureza eminentemente técnica, enquadra-se na competência privativa do Executivo.

Entretanto, o artigo 25 da Lei 5.078/81 exige uma análise mais aprofundada.

A exegese do referido dispositivo legal, tanto do ponto de vista gramatical como do ponto de vista sistemático impõe o entendimento de que se trata de preceito regulador do número de empresas concorrentes e não do número de áreas permitidas.

Senão vejamos:

O artigo 25 disciplina exclusivamente o instrumento jurídico da permissão, estabelecendo o tipo de processo seletivo - edital de chamamento - número mínimo de empresas concorrentes à permissão e requisito de participação - experiência anterior no ramo de transporte coletivo municipal.

Admitir, ad argumentandum, que o legislador teria pretendido estabelecer, através do número mínimo de permissionárias, o número mínimo de áreas e consagrar o absurdo e, principalmente, desnaturar o caráter de generalidade da norma legal.

Com efeito, as áreas devem necessariamente anteceder as permissionárias. Se não houver área, não haverá permissão e conseqüentemente não haverá permissionária.

Inverter os dados da questão significa nada menos que pré-fixar os destinatários de situações fáticas que ainda não existem.

Em abono dessa assertiva está o fato de que a fixação do número de áreas depende de critérios técnico-administrativos, insuscetíveis de disciplinação por via de lei.

Assim, o legislador não poderia, a priori, como não o fez, estabelecer o número de áreas objeto da permissão, sob pena de invasão da esfera de competência privativa do administrador.

12) Quanto ao artigo 28, o seu entendimento é o de que as áreas de operação - fixadas pelo Executivo - objeto de permissão serão exploradas com exclusividade pela permissionária, excluídas a área central e as linhas diametraes, setoriais e circulares.

Está claro o objetivo da lei, no sentido de estabelecer o caráter operacional exclusivo, a ser obedecido pelo Executivo na permissão do serviço.

13) Concluindo, entendemos que não há impedimento legal à divisão do Município em 4 (quatro) áreas de operação exclusiva e 1 (uma) área de operação comum (central), desde que observados os seguintes requisitos legais: permissão onerosa; edital de chamamento; participação de no mínimo 6 (seis) empresas; experiência mínima de 2 anos no ramo de transporte coletivo municipal; exclusividade de operação das linhas nas áreas objeto da permissão; ressalva da área central e das linhas diametraes, setoriais e circulares.

Esse é o nosso parecer, do ponto de vista técnico e jurídico.

DIRK A. RHEINBOLDT
Assessor da Secretaria de Transportes

NEIDE CARICCHIO
Secretária dos Negócios Jurídicos

Protocolado de N.o. 32.353 de 19/11/1980

Int. Comissão Especial para Regularização das Leis dos Transportes.

DESPACHO EXARADO PELO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL

Quero ressaltar, preliminarmente, a seriedade e dedicação com que foram elaborados os estudos técnicos e jurídicos que me permitem uma avaliação clara da situação, pressupostos essencial à tomada de uma decisão consciente, justa e tranquila.

Nestas condições, acolho a manifestação da Secretaria de Transportes e Secretaria dos Negócios Jurídicos, que consubstancia basicamente a defesa intransigente do interesse público.

Decido, pois, pela alternativa que preconiza a divisão do Município em 4 áreas de operação exclusiva e uma de operação comum (área central).

Às Secretaria de Transportes, Secretaria dos Negócios Jurídicos e Secretaria de Administração para as providências cabíveis.

DR. JOSÉ ROBERTO MAGALHÃES TEIXEIRA
Prefeito Municipal em Exercício