



**CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU**  
**Estado de São Paulo**  
**Diretoria de Apoio Legislativo**  
**Serviço de Procedimentos Legislativos**

**PROCESSO N° 138/20**

**iniciado em 20/07/2020**

**RETIRADO**

**LEI N°**

**Arquivado em 30/09/20**

**Pasta n° A 72/20**

**ASSUNTO**

Projeto de Lei que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências.

**AUTORIA**

**BENEDITO ROBERTO  
MEIRA**



## PROJETO DE LEI

Dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, DECRETA:

Art. 1º As empresas concessionárias que exploram o transporte coletivo urbano no município de Bauru ficam obrigadas, no período que perdurar a pandemia COVID19, a limitar a ocupação máxima de usuários (passageiros) sentados nas respectivas poltronas.

Parágrafo único. Não será permitido o transporte de usuários em pé.

Art. 2º O descumprimento da norma acarretará multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ônibus autuado e notificado durante o período.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, em até 30 (trinta) dias.

Art. 4º As eventuais despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Bauru, 20 de julho de 2020.

  
**BENEDITO ROBERTO MEIRA**



## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Considerando que o art. 196 da Constituição Federal preconiza que a saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;

Considerando que há tipificação no Código Penal Brasileiro em seu art. 132: "Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente", cuja pena é de detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave;

Considerando que a pandemia da COVID19 está proliferando de maneira rápida entre as pessoas, trazendo insegurança a toda comunidade;

Considerando que a aglomeração de pessoas é determinante para o contágio entre as pessoas, conforme afirmação de autoridades sanitárias;

Considerando que o transporte coletivo urbano é uma das formas de proliferação da COVID19 em razão da possibilidade de contágio entre os usuários que o utiliza;

Considerando que as empresas concessionárias reduziram o número de ônibus nas respectivas linhas em razão da redução de passageiros, o que proporcionou o acúmulo de pessoas utilizando o mesmo veículo (superlotação);

Considerando que as empresas não atendem os insistentes pedidos dos usuários e, segundo consta, até do Chefe do Poder Executivo, em aumentar (normalizar) o número de ônibus para conter a superlotação;

O Presente Projeto de Lei busca uma alternativa legal para obrigar as empresas respeitarem as normas sanitárias preconizadas e assim evitar o contágio de mais pessoas da COVID19, evitando a superlotação e ao mesmo tempo oferecendo conforto e tranquilidade aos usuários que dependem do transporte coletivo para sua locomoção, em especial ao trabalho.

Diante do exposto e considerações, apresenta-se o Projeto de Lei com o intuito de contribuir de forma efetiva à proliferação da COVID19, razão pela qual conclama-se os nobres parlamentares a aprovarem esta justa iniciativa.

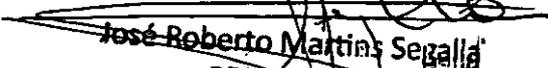
Bauru, 20 de julho de 2020.

  
BENEDITO ROBERTO MEIRA

SERVIÇO DE LOCOMOÇÃO URBANA  
Encaminhar às Comissões de:

Justiça  
Economia  
Saúde  
Transporte  
Direitos Humanos

Em, 20/07/2020

  
José Roberto Martins Segalla  
PRESIDENTE



*Câmara Municipal de Bauru*

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº	138/20	6
FOLHAS	quatro	Bauru

CORACÃO DE SÃO PAULO

## COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Nomeio Relator do presente processo o Vereador:

Natalino Davi da Silva

Em 21 de julho de 2020.

**ALEXSSANDRO BUSSOLA**  
Presidente



# Câmara Municipal de Bauru

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº 138/20

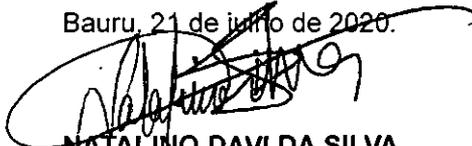
FOLHAS cinco



Senhor Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação:

Considerando o Projeto de Lei que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências, de autoria do Vereador Benedito Roberto Meira, processado sob nº 138/20, requeremos o encaminhamento de ofício ao Senhor Prefeito Municipal para que este se manifeste a respeito do Projeto mencionado.

Bauru, 21 de julho de 2020.



**NATALINO DAVI DA SILVA**  
Relator

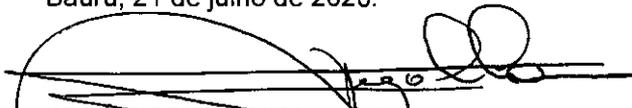
Senhor Presidente da Câmara Municipal:

Tendo em vista a manifestação do Senhor Relator da matéria, solicitamos encaminhamento de ofício ao Senhor Prefeito Municipal.  
Bauru, 21 de julho de 2020.

**ALEXSSANDRO BUSSOLA**  
Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação

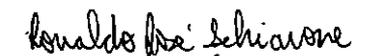
À  
Diretoria de Apoio Legislativo:

Encaminhe-se ofício ao Senhor Prefeito Municipal, conforme solicitação.  
Bauru, 21 de julho de 2020.



**JOSÉ ROBERTO MARTINS SEGALLA**  
Presidente

Atendido o despacho supra. Segue cópia do ofício.  
Bauru, 21 de julho de 2020.



**RONALDO JOSÉ SCHIAVONE**  
Diretor de Apoio Legislativo



# Câmara Municipal de Bauru

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº 138/20

FOLHAS 02



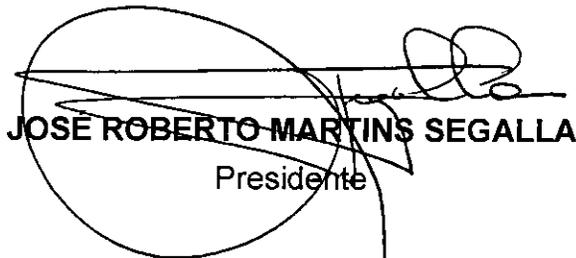
Of.DAL.SPL.PM. 191/20

Bauru, 21 de julho de 2020.

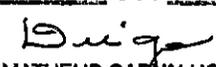
Senhor Prefeito:

Em anexo, estamos encaminhando manifestação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação sobre o Projeto de Lei que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências, de autoria do Vereador Benedito Roberto Meira, processado sob nº 138/20, a fim de que Vossa Excelência tome as providências necessárias para atender ao requerido pela Comissão.

No aguardo da mais breve resposta, subscrevemo-nos apresentando nossos renovados protestos de consideração.

  
**JOSE ROBERTO MARTINS SEGALLA**  
Presidente

Excelentíssimo Senhor  
**CLODOALDO ARMANDO GAZZETTA**  
Prefeito Municipal de Bauru  
NESTA

Ofício 191/20	Protocolo PM 4
pág. 74 v	no dia 23/07/20
	
DIEGO MATHEUS CARVALHO KANASHIRO Chefe da Comissão de Prerrogativas Legislativas	



PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU  
GABINETE DO PREFEITO

PROC. Nº 138/20

FOLHAS sete

Bauru, 10 de agosto de 2020.

OF GP 1237/2020

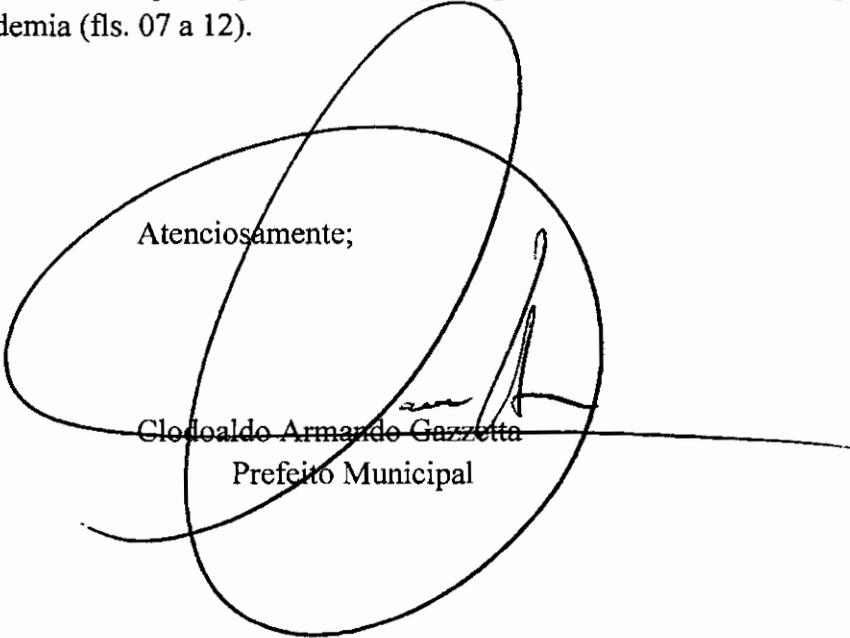
Excelentíssimo Senhor  
José Roberto Martins Segalla  
Presidente da Câmara Municipal



Senhor Presidente,

Em atenção ao OF.DAL.SPL.PM 191/20, protocolado nesta Prefeitura como processo 83007/20, segue anexo parecer da Secretaria dos Negócios Jurídicos a respeito do Projeto de Lei que dispõe limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo durante a pandemia (fls. 07 a 12).

Atenciosamente;

  
Clodoaldo Armando Gazzetta  
Prefeito Municipal



PROC. Nº	138/20
FOLHAS	sete

04

## PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU

ESTADO DE SÃO PAULO

Processo n. 83.007/20

À

Diretoria da Procuradoria do Contencioso

Dra. Diretora

O presente expediente versa sobre o encaminhamento pelo Poder Legislativo, de Projeto de Lei, firmado por Vereador, que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru, durante a pandemia de Covid-19, instituindo multa no valor de R\$30.000,00(trinta mil reais) por ônibus autuado e notificado durante o período, prevendo a regulamentação pelo Poder Executivo em até 30(trinta dias).

Na Exposição de Motivos, fls. 04, consta ser o transporte coletivo urbano uma das formas de proliferação da Covid-19 e, o embasamento no Direito a Saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, que preconiza ser direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

É o relatório do essencial. Passo à manifestação jurídica.

Cumprido, de plano, ressaltar, que o transporte público municipal, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumba da gestão direta do serviço, constitui atribuição da administração pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU

ESTADO DE SÃO PAULO

Processo n. 83.007/20

Sem dúvida, O Estado tem o dever constitucional incontornável de modelar as estruturas políticas e administrativas por ele criadas e desenvolvidas para o atingimento dos fins estabelecidos e das ordens que nele atuam, como o Constitucional-Direito a Saúde.

A titularidade de serviços públicos, como são os transportes coletivos, mantém-se com o concedente (ente público) e o seu exercício afeiçoa-se à demanda social e, ainda, ao cumprimento das exigências constitucionais e legais.

Os serviços públicos são concedidos ou permitidos a quem os deseja prestar, na hipótese de se dar o seu desempenho sob o regime de concessão ou permissão, sempre segundo o interesse público buscado.

Nesse sentido o julgamento do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.649 (Ministra Carmem Lucia , Plenário, DJ -16.10.2008):

*"A livre iniciativa garantida pela Constituição da República não confere às empresas liberdade para desempenhar aquelas atividades "sem se submeter às normas legais sobre licitação, sobre a forma de prestação, sobre os cuidados e limites para o desenvolvimento da tarefa, se vier a ser cometida à empresa e, principalmente, ao contrato no qual se estabelecem, de acordo com os ditames das leis, os direitos, mas também os limites, as obrigações e a responsabilidade do concessionário ou do permissionário do serviço".(G.N.)*

Assim, o empresário que constitui empresa voltada à prestação de serviço público de transporte coletivo ampara-se no princípio constitucional da livre iniciativa para constituir a sua empresa, mas não dispõe de ampla liberdade para a prestação daquele serviço, por ser concessionário ou permissionário de um serviço público, estando suas obrigações e direitos estabelecidos no contrato firmado com o Município, segundo os ditames da lei.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU

ESTADO DE SÃO PAULO

Processo n. 83.007/20

O serviço de transporte coletivo de Bauru é regulado pela Lei Municipal nº 4.035, de 11 de março de 1996, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Transporte Público e autoriza a delegação do serviço de transporte.

Houve a delegação do serviço público em destaque, através de regular licitação, a algumas empresas, dentre elas, Transporte Coletivo Grande Bauru Ltda e Transportes Coletivos Cidade Sem Limites Ltda, que firmaram contrato com o Município.

O art. 15 da Lei Municipal nº 4.035/96 estabelece:

**Art. 15. A prestação e operação do serviço de transporte público será regulamentada por decreto**, cujas normas deverão abranger o serviço propriamente dito, o controle das empresas concessionárias, o pessoal empregado na operação, os veículos e as formas de fiscalização municipal.  
(...)

Posteriormente, o art. 40 do mesmo diploma legal dispõe sobre a gestão do sistema de transporte público, nos seguintes termos:

**Art. 40. A gestão do sistema de transporte coletivo da Cidade de Bauru será exercida pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru – EMDURB**, que, em atenção aos seus objetivos sociais, será feita com a prática, dentre outros, dos seguintes atos:

- a) prestação de serviços de organização e gerenciamento de trânsito no âmbito municipal;
- b) prestação dos serviços de organização e gerenciamento dos transportes no âmbito municipal;
- (...)
- d) prestação de serviços de gerenciamento de transporte regional dentro do próprio município de Bauru;
- (...)
- h) outros serviços de trânsito e transporte. (GN)



# PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU

ESTADO DE SÃO PAULO

Processo n. 83.007/20

O regulamento do serviço essencial de transporte coletivo, aprovado pelo Decreto n. 7.657/96, estabelece na forma da fiscalização, no seu art. 6º, que compete a EMDURB o serviço de "fiscalização do serviço concedido".

Ressalte-se ainda para o que preceitua o art. 5º, incisos XV, alínea "a", e XVIII, da nossa Lei Orgânica, *in verbis*:

Art. 5º - Ao Município compete privativamente:

(...)

XV- regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, especialmente, no perímetro urbano:

a) determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;

(...)

XVIII – ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, em função do interesse local;

(...)

Portanto, ainda, que a finalidade do projeto de lei em questão, seja de revestir de maior efetividade determinado direito individual, no caso em comento, o direito a saúde dos usuários do transporte coletivo urbano, não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar.

É que, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto organização e de autogoverno (artigo 25, *caput*), a Constituição da República impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador local não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (nesse sentido, *v.g.*, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.124/RN, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 8.4.2005).

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles averba que:



## PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU

ESTADO DE SÃO PAULO

Processo n. 83.007/20

"...são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação – federal, estadual e municipal – conforme a natureza e âmbito do assunto a prover. (...) Os meios de circulação e transporte interessam a todo o país, e por isso mesmo a Constituição da República reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito e transporte (art.22 XI), permitindo que os Estados-membros legissem supletivamente a respeito da matéria, nos termos de lei complementar pertinente. (...) De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art.30 I e V)."(Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 444/446, g.n.).

No mais, há que se ressaltar, os serviços devem ser prestados nos termos contratados, caso haja descumprimento, a gerenciadora, Emdurb, deve de imediato, sob pena de omissão, instaurar procedimento administrativo, com ampla defesa e contraditório, para aplicação de penalidades previstas contratualmente, até multa, caso a situação seja mais grave ou haja reincidência de descumprimento e possibilidade da aplicação da penalidade de rescisão contratual, com suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, com prazo de até 05 (cinco) anos, ou enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição, ou ainda, declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, o procedimento terá que ser autorizado pelo Sr. Prefeito Municipal e deverá transcorrer no âmbito da Administração direta.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU

ESTADO DE SÃO PAULO

Processo n. 83.007/20

Consequentemente repisamos, o transporte público municipal, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumbe da gestão direta do serviço, constitui atribuição da administração pública que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente.

Feita a análise jurídica, sugiro o envio do presente expediente administrativo ao Gabinete do Sr. Prefeito Municipal para conhecimento do aqui exarado e demais providências que o caso requer.

É o parecer, salvo melhor juízo, para a apreciação de Vossa Senhoria.

Bauru, 03 de agosto de 2020

Maria Gabriela Ferreira de Mello  
Procuradora Jurídica do Município

OAB/SP nº 107.801



# Câmara Municipal de Bauru

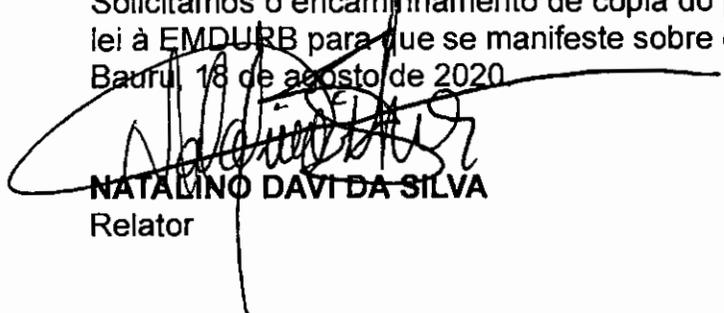
Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº	138/20	6
FOLHAS	11	

**Bauru**  
CORACÃO DE SÃO PAULO

Senhor Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação:

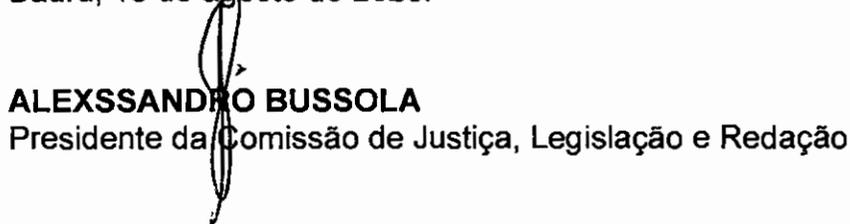
Solicitamos o encaminhamento de cópia do presente projeto de lei à EMDURB para que se manifeste sobre o teor do mesmo.  
Bauru, 18 de agosto de 2020.



**NATALINO DAVI DA SILVA**  
Relator

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

Tendo em vista a manifestação do Senhor Relator da matéria, solicitamos encaminhamento de ofício ao Senhor Prefeito Municipal.  
Bauru, 18 de agosto de 2020.



**ALEXSSANDRO BUSSOLA**  
Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação

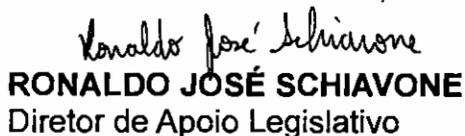
À  
Diretoria de Apoio Legislativo:

Encaminhe-se ofício ao Senhor Prefeito Municipal, conforme solicitação.  
Bauru, 18 de agosto de 2020.



**JOSÉ ROBERTO MARTINS SEGALLA**  
Presidente

Atendido o despacho supra. Segue cópia do ofício.  
Bauru, 18 de agosto de 2020.



**RONALDO JOSÉ SCHIAVONE**  
Diretor de Apoio Legislativo



# Câmara Municipal de Bauru

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº	138/20
FOLHAS	12



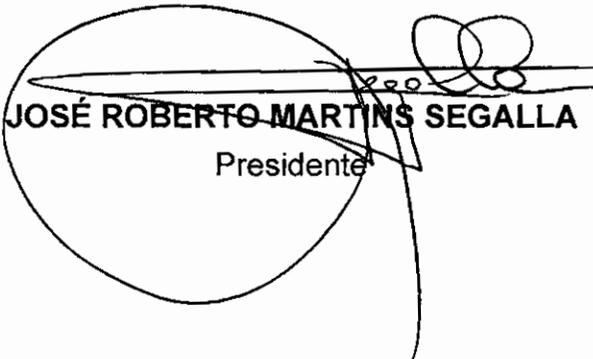
Of.DAL.SPL.PM. 204/20

Bauru, 18 de agosto de 2020.

Senhor Prefeito:

Em anexo, estamos encaminhando manifestação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação sobre o Projeto de Lei que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências, processado sob nº 138/20, a fim de que Vossa Excelência tome as providências necessárias para atender ao requerido pela Comissão.

No aguardo da mais breve resposta, subscrevemo-nos apresentando nossos renovados protestos de consideração.

  
**JOSÉ ROBERTO MARTINS SEGALLA**  
Presidente

Excelentíssimo Senhor  
**CLODOALDO ARMANDO GAZZETTA**  
Prefeito Municipal de Bauru  
NESTA

Ofício	PM 204/20	Protocolo	114
pág.	75	VERSAS	no dia 19 / 08 / 2020
<i>p. Ronaldo José Schiavone</i> <b>DIEGO MATHEUS CARVALHO KANASHIRO</b> Chefe do Serviço de Processamentos Legislativos			



PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU  
GABINETE DO PREFEITO

PROC. Nº	138/20
FOLHAS	13

Bauru, 02 de setembro de 2020.

OF GP 1306/2020

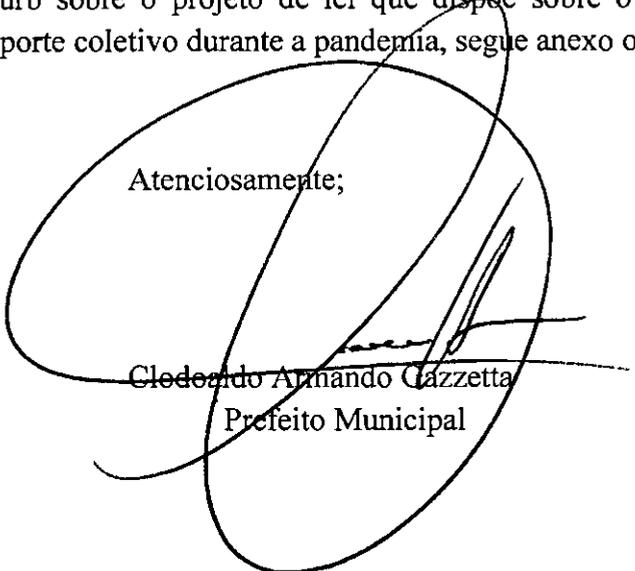
Excelentíssimo Senhor  
José Roberto Martins Segalla  
Presidente da Câmara Municipal

Câmara Municipal de Bauru Diretoria de Apoio Legislativo
03 SET. 2020
ENTRADA Hora 12h45 (a)

Senhor Presidente,

Em atenção ao OF.DAL.SPL.PM 204/20, protocolado nesta Prefeitura como processo 94565/2, no qual a Comissão de Justiça, Legislação e Redação solicita parecer da Emdurb sobre o projeto de lei que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo durante a pandemia, segue anexo o solicitado (fls. 06 a 19).

Atenciosamente;

  
Clodoaldo Armando Gazzetta  
Prefeito Municipal

À Presidência.

PROC. Nº	138/20
FOLHAS	14

06

1. Considerando o processo nº 94.565/20 da Prefeitura Municipal (processo EMDURB nº 4.662/2020) apresentamos algumas ponderações que devem ser analisadas de forma criteriosa para que o projeto de lei do nobre vereador seja aprovado.

a. mesmo transportando somente passageiros sentados não elimina a possibilidade de contágio, haja vista que não será respeitado o distanciamento mínimo proposto pelo Ministério da Saúde e Comitê de Crise;

b. as aglomerações, com certeza, serão transferidas para os pontos de embarque (onde teremos um número muito maior de passageiros aguardando os ônibus);

c. outras cidades que tentaram implantar tal condição (ex.: São Paulo, Curitiba e Americana) não obtiveram sucesso, supostamente, pela falta de amparo legal e/ou pelo comportamento dos usuários (que querem embarcar no primeiro ônibus que passa), e tiveram que retornar ao modo de transporte anterior;

d. o desequilíbrio econômico-financeiro (previsto em contrato), considerando apenas o período de 21 de março a 30 de junho de 2020 já avaliado em R\$ 7.295.911,09 (sete milhões, duzentos e noventa e cinco mil, novecentos e onze reais e nove centavos) sofrerá um aumento considerável;

e. tal medida impactará diretamente no cálculo da próxima tarifa do transporte público, e

f. Participação efetiva da Polícia Militar na garantia da integridade física dos usuários e dos motoristas por ocasião do embarque nos 2.154 (dois mil cento e

cinquenta e quatro) pontos da cidade de Bauru (principalmente quando o número de passageiros a embarcar for maior do que os lugares disponíveis).

2. Para a implantação de tal medida ainda deve ser analisado, junto as operadoras do transporte, a falta de motoristas, pois as empresas estão com esse quadro reduzido em 60 (sessenta) colaboradores (45 da Empresa Grande Bauru e 15 da Empresa Sem Limites) por determinação do Ministério Público Federal e sem possibilidade de novas contratações haja vista que os cursos de formação de motorista para o transporte de passageiros (exigência do DETRAN) estão suspensos.

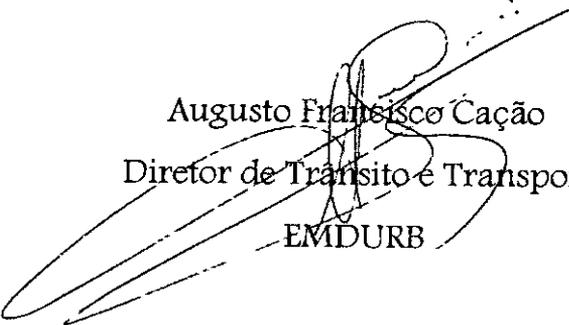
3. Outro fator que merece destaque diz respeito a falta de veículos para suprir a demanda que tal prática acarretará, pois será necessário nova licitação para o aumento da frota e termo aditivo para essa aquisição, já que a quantidade prevista no contrato em vigência será insuficiente para atender os usuários sem aglomerações nos pontos.

4. Atualmente as linhas com maior demanda estão operando conforme tabela anexa.

---

5. Pela remessa a Prefeitura Municipal para demais providências.

Bauru, 26 de agosto de 2020.

  
Augusto Francisco Cação  
Diretor de Trânsito e Transporte  
EMDURB

Nº	Linha	Início Pandemia		Atualmente		Normal	
		Frota	%	Frota	%	Frota	%
5.18	Dutra/Stª Candida – Shopping	3	75%	4	100%	4	100%
16.44	Paraiso/Dutra – Villagio/Jd. Europa	3	37,5%	8	100%	8	100%
32.40	UNESP/CTI – Jd. Ouro Verde	4	50%	*7	87,5%	8	100%
32.88	UNESP/Camélias – Falcão/ITE	2	40%	4	80%	5	100%
35.42	N Octavio Rasi – Edson F. Da Silva	5	55,56%	9	100%	9	100%
46	Mary Dota – Centro	3	75%	3	75%	4	100%
52.74	Pous. Da Esperança – Centreville	6	50%	9	75%	12	100%
57.58	Santa Fé – Cidade Universitária	4	66,67%	6	100%	6	100%
63.64	Jd. Rosa Branca/Nv. Esp. – Vl. Tecnológica	2	66,67%	4	133,33%	3	100%
98	Pq. Stª Terezinha/Inst. LSL/UNIMED - Centro	2	50%	4	100%	4	100%

\*Linha 32.40, sera implantado mais 1 carro totalizando 100%

PROC. Nº 138/2016  
FOLHAS 15

**OPINIÃO TÉCNICA – PROJETO DE LEI – LIMITE DE USUÁRIOS NOS  
ÔNIBUS – BAURU/SP**

---

AGOSTO DE 2020

## ÍNDICE

---

1. APRESENTAÇÃO.....	4
2. ANÁLISE TÉCNICA .....	5
2.1. ASPECTOS OPERACIONAIS.....	6
2.2. ASPECTOS CONTRATUAIS.....	11
2.3. ASPECTOS LEGAIS.....	15
3. CONCLUSÃO .....	20

## **2. ANÁLISE TÉCNICA**

---

Em 25/08/2020 as empresas concessionárias receberam comunicação eletrônica da EMDURB solicitando manifestação das empresas sobre o projeto de lei (PL nº 138/2020) cuja ementa indica tratar-se de lei versando sobre o limite de usuários nos veículos de transporte coletivo urbano do município no período da COVID-19.

Dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências.

O conteúdo do projeto de lei é bastante direto e objetivo, não trazendo margem para interpretação, permitindo sua análise de forma direta e também objetiva.

A CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, DECRETA:

Art. 1º As empresas concessionárias que exploram o transporte coletivo urbano no município de Bauru ficam obrigadas, no período que perdurar a pandemia COVID19, a limitar a ocupação máxima de usuários (passageiros) sentados nas respectivas poltronas. Parágrafo único. Não será permitido o transporte de usuários em pé.

Art. 2º O descumprimento da norma acarretará multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ônibus autuado e notificado durante o período.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, em até 30 (trinta) dias.

Art. 4º As eventuais despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Veículo	Sentados	Em pé	Total	% sentados	% em pé
Microônibus	22	12	40	64,71%	35,29%
Modelo 1519	27	28	55	49,09%	50,91%
Modelo 1722	31	42	73	42,47%	57,53%
Elétrico	34	38	72	47,22%	52,78%

Atualmente o sistema conta com 13 microônibus, 123 veículos convencionais modelo 1519 e 86 veículos convencionais modelo 1722 e 2 veículos elétricos. Ao se efetuar a proporção por tipo (capacidade) de frota obtém-se o que o sistema oferta 47,44% de assentos e 52,56% de viagens em pé<sup>1</sup>.

Verifica-se que o sistema possui, praticamente, metade dos lugares ofertados em assentos, portanto ao se restringir o uso dos veículos apenas com usuários sentados significa que apenas metade da demanda que utilizava o sistema antes da pandemia poderá ser atendida mesmo com a integralidade da frota em operação<sup>2</sup>.

Os dados do sistema demonstram que no mês de julho foram transportados 47,02% de usuários em relação à quantidade de usuários antes da COVID-19, ou seja, caso a lei seja aprovada e seja aplicada o sistema precisará adquirir veículos, contratar mais funcionários e efetuar mais viagens (todos itens de elevação de custo do sistema) para que seja possível atender aos ditames legais.

Para que não restem dúvidas, a manutenção da regra de atendimento exclusivamente com passageiros sentados significa que ao se atingir 60% da demanda anterior à COVID haveria a necessidade de aquisição de 26,48%<sup>3</sup> a mais de veículos do que os atuais, portanto, 59 veículos.

Caso haja o retorno da demanda para os 100% originais a frota necessária seria de 472 veículos (aquisição de 248 veículos), portanto mais do que dobraria a quantidade de veículos necessários para a operação do sistema. Relevante destacar que esta quantidade adicional de veículos é superior à atual frota da grande maioria das cidades

<sup>1</sup> Resultado da soma da multiplicação do percentual de usuários sentados pelo percentual da frota por tipo de veículo.

<sup>2</sup> Importante destacar que o sistema de transporte público possuem concentração de uso (horário de pico), portanto as condições operacionais podem necessitar de maior incremento de veículos nesses horários, porém por simplificação dos estudos foram consideradas condições mais homogêneas, as quais resultam em valores de incremento de frota potencialmente mais conservador. Ou seja, o incremento de frota necessário pode ser ainda mais intenso do que os valores apresentados neste breve estudo.

<sup>3</sup> Resultado da relação 224 veículos (total da frota) tem capacidade de transportar 47,44% de passageiros (lotação de banco), portanto para transportar 60% da demanda são necessários 283 veículos (60% / 47,44%).

encontram-se com seus caixas abaixo das condições mínimas de manutenção saudável das empresas.

Portanto, há real dificuldade (gerada pela pandemia e pela falta de ações governamentais no sentido de buscar um melhor equilíbrio contratual) na obtenção de financiamentos para a aquisição de veículos novos ou usados.

(iii) Contratação de equipe adicional:

Imaginando-se que todos os imensos problemas de aquisição de veículos são ultrapassados, chegando-se à necessidade de contratação de equipe para realizar a operação do sistema.

Para cada veículo operacional são necessários cerca de 2,3 motoristas, portanto ao incluir na operação 235<sup>4</sup> novos veículos, ou seja, o sistema necessitaria de cerca de 540 novos motoristas (sem considerar mecânicos, fiscais, equipe administrativa etc.), os quais devem ser treinados de forma adequada para a condução dos veículos de transporte público. Novamente esbarra-se nas condições práticas de realizar a determinação existente no projeto de lei, por completa impossibilidade de contratação de treinamento da equipe necessária para realizar a operação.

(iv) Investimentos nas garagens para suportar o incremento na quantidade de veículos:

Claramente os veículos adquiridos devem ser guardados, limpos e devem receber a manutenção corriqueira e emergencial, além dos procedimentos de limpeza (intensificados com a COVID-19). Essas atividades são realizadas nas garagens das empresas de transporte coletivos, as quais são dimensionadas para atender a frota atual com pequenas variações.

Ou seja, com a necessidade de dobrar a frota total e operacional faz-se necessário aumentar a capacidade produtiva das garagens com investimentos em equipamentos, estrutura física e pessoal.

---

<sup>4</sup> O total de veículos adquiridos (necessários) é de 248, porém a operação teria um adicional de 235 veículos para manter a frota reserva.

garagens, aumento da capacidade das vias e locais de embarque e desembarque em lapso temporal indicado na legislação.

## 2.2. ASPECTOS CONTRATUAIS

Além dos aspectos operacionais existem aspectos contratuais, principalmente relacionados com o equilíbrio contratual (o qual já se encontra atacado pela atual pandemia) que merecem reflexão e análise detida e cuidadosa.

Conforme explanado anteriormente, o edital de licitação apresentou as características técnicas dos veículos a serem utilizados na operação do sistema de transporte coletivo de Bauru, incluindo a capacidade de transporte.

A importância das características dos veículos é inegável pelo simples fato do equilíbrio do contrato ter sido centrado na relação custo (intensamente influenciado pela composição da frota) x receita (representado pela demanda equivalente transportada).

Não é preciso se aprofundar em detalhes de engenharia de transporte para que seja compreendido que a quantidade de veículo está diretamente relacionada com a quantidade de passageiros e a sua capacidade de transporte refletindo esta relação na tarifa de remuneração da empresa operadora. Evidentemente sistemas com menor lotação dos veículos necessitam de maior quantidade de veículos para transportar a mesma quantidade de pessoas, gerando aumento de custos operacionais (tanto pelo incremento de investimentos, quanto pelo aumento de custos com mão de obra e quilometragem percorrida) e por consequência maior necessidade de receita (seja através da tarifa paga pelo usuário seja através de complementação do Poder Concedente).

O edital de licitação demonstra que o Poder Público reconhece a importância dessa relação de tal sorte que especificou que alterações nas especificações dos veículos (aqui incluída a capacidade de transporte) é item que gera necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

1.4.1.3. Todos os veículos da frota vinculada à concessão deverão obedecer rigorosamente às legislações e normas

Pois bem, ao se alterar a capacidade de transporte dos veículos há nítida e irrefutável alteração nas condições operacionais e impactos relevantes na relação receita x custo (relação está que já está abalada em função da pandemia do COVID-19), portanto há que ser realizado imediato reequilíbrio contratual no caso de incremento de veículos operacionais (como prevê o projeto de lei em análise).

Desde o início da pandemia os contratos de Concessão entraram em franco desequilíbrio contratual. Os dados operacionais do período de pandemia demonstram que a relação entre a quantidade de pessoas transportadas e as viagens realizadas (é mais importante efetuar a comparação entre viagens – km – do que a quantidade de veículos, uma vez que a oferta de lugares é resultado das viagens realizadas e não da quantidade de veículos).

Percentual em relação às quantidades previstas na planilha tarifária

Mês	Abril	Mai	Junho	Julho
Quilometragem <sup>5</sup>	60,90%	59,08%	59,36%	63,59%
Passageiros <sup>6</sup>	31,94%	35,79%	43,70%	47,02%
Relação <sup>7</sup>	52,44%	60,57%	73,62%	73,94%

No início da pandemia os veículos estavam operando com 52% da relação oferta x demanda prevista contratualmente e atualmente operam com 74% dessa mesma relação. Não há como se negar a existência de desequilíbrio contratual, uma vez que a relação entre a oferta e a demanda deveria ser igual a 1 para que fosse mantida a condição de equilíbrio contratual, contudo neste momento o que está em debate é o impacto da adoção da medida proposta no projeto de lei, ou seja, a restrição de uso apenas dos bancos dos veículos.

Conforme debatido no item anterior verificou-se que para atender a determinação do projeto de lei será necessário adquirir enorme quantidade de veículos conforme vai se concretizando o tão esperado retorno à normalidade. Ocorre que do ponto de vista

<sup>5</sup> Indica a relação entre a quilometragem (oferta) prevista contratualmente e a quilometragem realizada.

<sup>6</sup> Indica a relação entre a demanda prevista contratualmente (fls. 99 do processo administrativo de reajuste de 2019) e a realizada.

<sup>7</sup> Relação entre a demanda e a oferta. O valor 100% significa a relação demanda x oferta prevista no equilíbrio contratual (planilha de reajuste).

### 2.3. ASPECTOS LEGAIS

Por fim entende-se ser necessário abordar aspectos relacionados com o projeto de lei.

Certamente a casa legislativa possui maiores condições e conhecimentos relacionados à produção de normas legais, contudo o atual momento de pandemia vem gerando a necessidade do Poder Público (incluindo aqui o Poder Executivo e o Poder Legislativo) atuar no sentido de promover o devido e necessário combate à pandemia, e é neste momento de ajudar na solução do problema posto que alguns aspectos podem não ser analisados na profundidade necessária.

No edital de licitação há determinação de que a gestão e fiscalização do sistema de transporte público do município de Bauru será realizada pela Poder Executivo através da EMDURB.

Em conformidade com o modelo de gestão do serviço de transporte em vigor em Bauru, caberá à EMDURB alocar o serviço da frota acima referida em qualquer tempo e em qualquer linha da rede de transporte, mediante a expedição de Ordem de Serviço de Operação em conformidade com a Lei Municipal nº 4.035 de 11/03/96 e com o Regulamento do Serviço Essencial de Transporte Coletivo de Bauru, aprovado pelo Decreto Municipal nº 7.657, de 26/04/96<sup>8</sup>.

Essa mesma determinação é encontrada em outro trecho do edital.

1.2.1.11. A operação do serviço de transporte coletivo compreende a realização de viagens com uso de veículos para transporte coletivo, com o pessoal necessário para operá-los e mantê-los, em serviços organizados em linhas, **tudo de acordo com especificações e padrões de conformidade fixados pelo Município de Bauru, através da Empresa Municipal de**

<sup>8</sup> Anexo I do edital de licitação, pág. 44.

Percebe-se que o regulamento do transporte público define que cabe à EMDURB (Poder Executivo) realizar o planejamento e gerenciamento do sistema de transporte público, incluindo, por evidente, a definição da lotação máxima dos veículos.

Ao se analisar a Lei municipal nº 3.570/93 (reestruturação da EMDURB) identifica-se que a gestão do sistema de transporte coletivo do município foi a ela atribuído por força de lei.

#### Dos Objetivos Sociais

Art. 2º São objetivos da Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru – EMDURB:

I - supervisionar, **gerenciar e executar a política de trânsito e transportes** do Município, especialmente as atribuições inerentes ao respectivo Poder de Polícia;

As normas municipais já permitem verificar que a competência para gerir e planejar o transporte público é de competência do Poder Executivo, porém para que não seja alongada a análise relacionada à competência legal para a proposição de alteração operacional dessa envergadura e que gerará modificação no equilíbrio contratual buscam-se julgados recentes no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo como forma de identificar o posicionamento da corte estadual sobre temas correlatos.

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.663, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CONCEDE ISENÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO AS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFA QUE PROMOVE A ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INADMISSIBILIDADE. CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE**

públicos, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, daí a inconstitucionalidade da norma por ofensa não só das disposições dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, e 144, da Constituição Estadual, mas também do artigo 117, pelo risco de interferência no equilíbrio econômico do contrato de concessão. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033661-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/07/2020; Data de Registro: 30/07/2020)

(grifo nosso)

Esta segunda ementa também demonstra ser privativo do Poder Executivo gerir o sistema de transporte coletivo do município, sendo considerada inconstitucional por conter a lei vício de iniciativa.

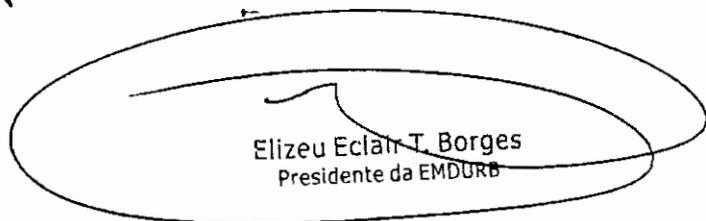
A leitura dos dois julgados apresentados demonstra que o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de duas leis municipais que tiveram iniciativa no Poder Legislativo, pois estavam legislando sobre a gestão do sistema de transporte coletivo e/ou geravam desequilíbrio contratual, sendo tais condições prerrogativas exclusivas do Poder Executivo.

Ao se analisar o projeto de lei analisado nesta opinião técnica identificam-se as duas situações combatidas e consideradas inconstitucionais, pois ao alterar as características operacionais do sistema de transporte coletivo: (i) há clara invasão na gestão do transporte coletivo; (ii) há geração de desequilíbrio contratual.

Dessa forma, salvo melhor juízo, o projeto de lei que teve sua iniciativa na casa legislativa está eivada pelo vício de iniciativa.

31/08/20  
Ch. Gab.

Esta empresa concorda  
com o despacho do Diretor  
de Trânsito e Transporte,  
bem como com o parecer  
da ASEM-Asesoria e  
Engenharia do Movimento  
em sua análise técnica, contratual  
e legal.

  
Elizeu Eclair T. Borges  
Presidente da EMDURB



# Câmara Municipal de Bauru

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº 138/20

FOLHAS 21

BAURU

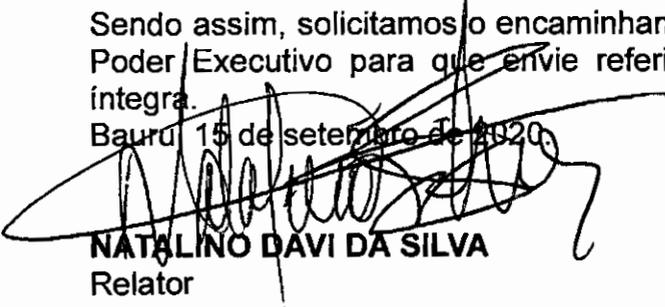
CORACÃO DE  
SÃO PAULO

Senhor Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação:

Analisado o ofício GP 1306/20 (folhas 13 a 20 do presente processo), observamos que a "Opinião Técnica" realizada pela empresa A & EM - assessoria e engenharia do movimento não foi encaminhada na íntegra conforme numeração aposta na parte inferior direita, não havendo continuidade textual no referido parecer, o que impede a análise por parte desta Comissão.

Sendo assim, solicitamos o encaminhamento de novo ofício ao Poder Executivo para que envie referido parecer técnico na íntegra.

Bauru, 15 de setembro de 2020.

  
**NATALINO DAVI DA SILVA**  
Relator

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

Tendo em vista a manifestação do Senhor Relator da matéria, solicitamos encaminhamento de ofício ao Senhor Prefeito Municipal.

Bauru, 15 de setembro de 2020.

  
**ALEXSSANDRO BUSSOLA**

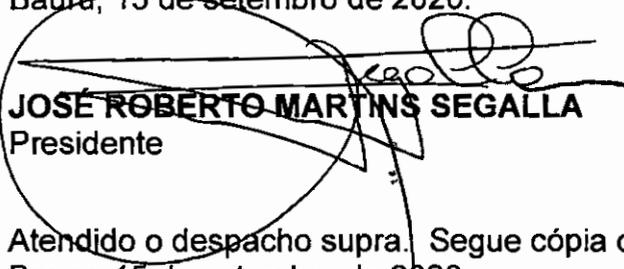
Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação

A

Diretoria de Apoio Legislativo:

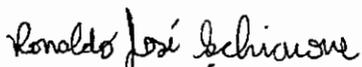
Encaminhe-se ofício ao Senhor Prefeito Municipal, conforme solicitação.

Bauru, 15 de setembro de 2020.

  
**JOSÉ ROBERTO MARTINS SEGALLA**  
Presidente

Atendido o despacho supra. Segue cópia do ofício.

Bauru, 15 de setembro de 2020.

  
**RONALDO JOSÉ SCHIAVONE**  
Diretor de Apoio Legislativo



# Câmara Municipal de Bauru

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº 138/20

FOLHAS 28

BAURU



CORAÇÃO DE SÃO PAULO

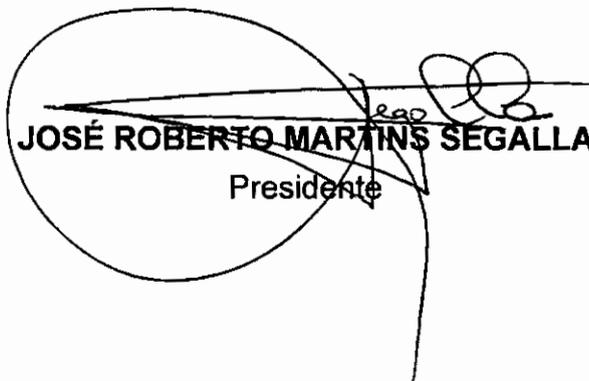
Of.DAL.SPL.PM. 237/20

Bauru, 15 de setembro de 2020.

Senhor Prefeito:

Em anexo, estamos encaminhando manifestação da Comissão de Justiça, Legislação e Redação sobre o Projeto de Lei, processado sob nº 138/20, que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências, a fim de que Vossa Excelência tome as providências necessárias para atender ao requerido pela Comissão.

No aguardo da mais breve resposta, subscrevemo-nos apresentando nossos renovados protestos de consideração.

  
JOSÉ ROBERTO MARTINS SEGALLA  
Presidente

Excelentíssimo Senhor  
**CLODOALDO ARMANDO GAZZETTA**  
Prefeito Municipal de Bauru  
NESTA

Ofício	PM 237/20	Protocolo	114
pág.	77	no dia	16/09/2020
<i>f. Ronaldo</i> DIEGO MATHEUS CARVALHO KANASHIRO Chefe do Serviço de Procedimentos Legislativos			



PREFEITURA MUNICIPAL DE BAURU  
GABINETE DO PREFEITO

PROC. Nº 138/20  
FOLHAS 23

Bauru, 18 de setembro de 2020.

OF GP 1367/2020

Excelentíssimo Senhor  
José Roberto Martins Segalla  
Presidente da Câmara Municipal

Câmara Municipal de Bauru  
Diretoria de Apoio Legislativo

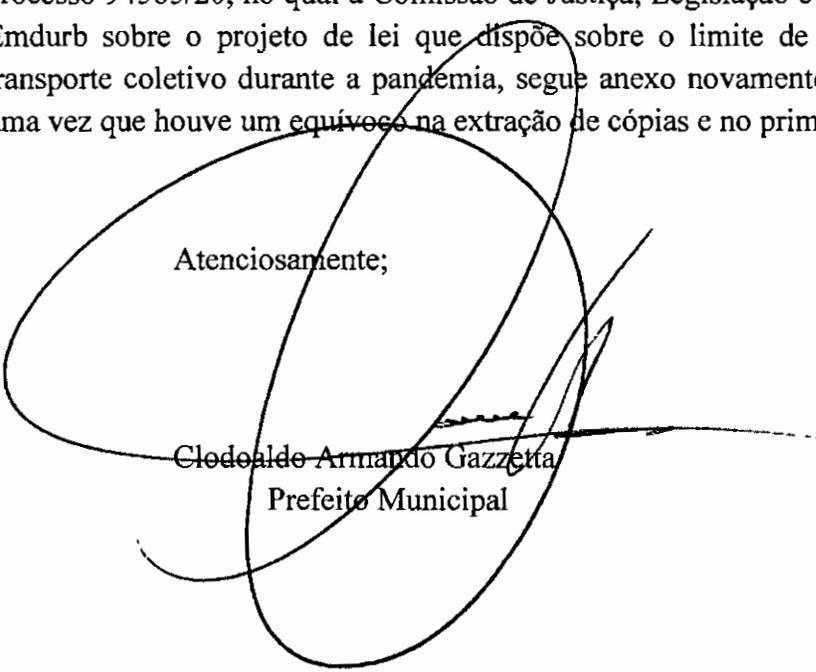
21 SET. 2020

ENTRADA  
Hora 15h10 (a) Bug

Senhor Presidente,

Em atenção ao OF.DAL.SPL.PM 237/20, protocolado nesta Prefeitura como processo 94565/20, no qual a Comissão de Justiça, Legislação e Redação solicita parecer da Emdurb sobre o projeto de lei que dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo durante a pandemia, segue anexo novamente o solicitado (fls. 06 a 19) uma vez que houve um equívoco na extração de cópias e no primeiro envio foi incompleto.

Atenciosamente;

  
Clodoaldo Armando Gazzetta  
Prefeito Municipal

À Presidência.

PROC. Nº	138/20
FOLHAS	24

06

1. Considerando o processo nº 94.565/20 da Prefeitura Municipal (processo EMDURB nº 4.662/2020) apresentamos algumas ponderações que devem ser analisadas de forma criteriosa para que o projeto de lei do nobre vereador seja aprovado:

a. mesmo transportando somente passageiros sentados não elimina a possibilidade de contágio, haja vista que não será respeitado o distanciamento mínimo proposto pelo Ministério da Saúde e Comitê de Crise;

b. as aglomerações, com certeza, serão transferidas para os pontos de embarque (onde teremos um número muito maior de passageiros aguardando os ônibus);

c. outras cidades que tentaram implantar tal condição (ex.: São Paulo, Curitiba e Americana) não obtiveram sucesso, supostamente, pela falta de amparo legal e/ou pelo comportamento dos usuários (que querem embarcar no primeiro ônibus que passa), e tiveram que retornar ao modo de transporte anterior;

d. o desequilíbrio econômico-financeiro (previsto em contrato), considerando apenas o período de 21 de março a 30 de junho de 2020 já avaliado em R\$ 7.295.911,09 (sete milhões, duzentos e noventa e cinco mil, novecentos e onze reais e nove centavos) sofrerá um aumento considerável;

e. tal medida impactará diretamente no cálculo da próxima tarifa do transporte público, e

f. Participação efetiva da Polícia Militar na garantia da integridade física dos usuários e dos motoristas por ocasião do embarque nos 2.154 (dois mil cento e

cinquenta e quatro) pontos da cidade de Bauru (principalmente quando o número de passageiros a embarcar for maior do que os lugares disponíveis).

2. Para a implantação de tal medida ainda deve ser analisado, junto as operadoras do transporte, a falta de motoristas, pois as empresas estão com esse quadro reduzido em 60 (sessenta) colaboradores (45 da Empresa Grande Bauru e 15 da Empresa Sem Limites) por determinação do Ministério Público Federal e sem possibilidade de novas contratações haja vista que os cursos de formação de motorista para o transporte de passageiros (exigência do DETRAN) estão suspensos.

3. Outro fator que merece destaque diz respeito a falta de veículos para suprir a demanda que tal prática acarretará, pois será necessário nova licitação para o aumento da frota e termo aditivo para essa aquisição, já que a quantidade prevista no contrato em vigência será insuficiente para atender os usuários sem aglomerações nos pontos.

4. Atualmente as linhas com maior demanda estão operando conforme tabela anexa.

5. Pela remessa a Prefeitura Municipal para demais providências.

Bauru, 26 de agosto de 2020.

Augusto Francisco Cação  
Diretor de Trânsito e Transporte  
EMDURB

Nº	Linha	Início Pandemia		Atualmente		Normal	
		Frota	%	Frota	%	Frota	%
5.18	Dutra/Stª Candida – Shopping	3	75%	4	100%	4	100%
16.44	Paraiso/Dutra – Villagio/Jd. Europa	3	37,5%	8	100%	8	100%
32.40	UNESP/CTI – Jd. Ouro Verde	4	50%	*7	87,5%	8	100%
32.88	UNESP/Camélias – Falcão/ITE	2	40%	4	80%	5	100%
35.42	N Octavio Rasi – Edson F. Da Silva	5	55,56%	9	100%	9	100%
46	Mary Dota – Centro	3	75%	3	75%	4	100%
52.74	Pous. Da Esperança – Centreville	6	50%	9	75%	12	100%
57.58	Santa Fé – Cidade Universitária	4	66,67%	6	100%	6	100%
63.64	Jd. Rosa Branca/Nv. Esp. – Vl. Tecnológica	2	66,67%	4	133,33%	3	100%
98	Pq. Stª Terezinha/Inst. LSL/UNIMED - Centro	2	50%	4	100%	4	100%

\*Linha 32.40, sera implantado mais 1 carro totalizando 100%

PROC. Nº 138/2014  
FOLHAS 26

**A & EM**

assessoria e engenharia do movimento

PROC. Nº	138/20
FOLHAS	27

0<sup>o</sup>

**OPINIÃO TÉCNICA – PROJETO DE LEI – LIMITE DE USUÁRIOS NOS  
ÔNIBUS – BAURU/SP**

AGOSTO DE 2020

**OPINIÃO TÉCNICA – PROJETO DE LEI – LIMITE DE USUÁRIOS  
NOS ÔNIBUS – BAURU/SP**

**Rodrigo Eduardo Dias Verroni**

Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Advogado pela UNIFAI - Centro Universitário Assunção (OAB/SP nº 317589), Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (CREA/SP nº 5061356702), Sócio Diretor da A&EM – Assessoria e Engenharia do Movimento.

## ÍNDICE

---

1. APRESENTAÇÃO.....	4
2. ANÁLISE TÉCNICA .....	5
2.1. ASPECTOS OPERACIONAIS.....	6
2.2. ASPECTOS CONTRATUAIS .....	11
2.3. ASPECTOS LEGAIS .....	15
3. CONCLUSÃO .....	20

**1. APRESENTAÇÃO**

---

Trata o presente documento elaborado pela A&EM - Assessoria e Engenharia do Movimento, por solicitação das concessionárias do transporte público coletivo do município de Bauru/SP (Transporte Coletivo Grande Bauru e Transporte Coletivo Cidade Sem Limites) representadas pela Transurb. O objetivo do documento é apresentar opinião técnica sobre o projeto de lei que versa sobre a limitação da capacidade máxima de usuários nos veículos de transporte público, definindo a lotação de banco como o limitante de uso.

Ciente da necessidade de análise de todos os aspectos que tal medida impacta no sistema de transporte a Câmara de Vereadores solicitou a manifestação da EMDURB sobre o tema. A EMDURB tomou a providência de encaminhar a solicitação de manifestação para as empresas operadoras para que as mesmas possam se manifestar sobre esse importante tema em debate na casa legislativa e que irá afetar toda a comunidade Bauruense.

## **2. ANÁLISE TÉCNICA**

Em 25/08/2020 as empresas concessionárias receberam comunicação eletrônica da EMDURB solicitando manifestação das empresas sobre o projeto de lei (PL nº 138/2020) cuja ementa indica tratar-se de lei versando sobre o limite de usuários nos veículos de transporte coletivo urbano do município no período da COVID-19.

Dispõe sobre o limite de passageiros nos ônibus de transporte coletivo no Município de Bauru durante a pandemia da Covid-19 e dá outras providências.

O conteúdo do projeto de lei é bastante direto e objetivo, não trazendo margem para interpretação, permitindo sua análise de forma direta e também objetiva.

A CÂMARA MUNICIPAL DE BAURU, Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, DECRETA:

Art. 1º As empresas concessionárias que exploram o transporte coletivo urbano no município de Bauru ficam obrigadas, no período que perdurar a pandemia COVID19, a limitar a ocupação máxima de usuários (passageiros) sentados nas respectivas poltronas. Parágrafo único. Não será permitido o transporte de usuários em pé.

Art. 2º O descumprimento da norma acarretará multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ônibus autuado e notificado durante o período.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, em até 30 (trinta) dias.

Art. 4º As eventuais despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

A lei tem por objetivo instituir regra operacional no sistema de transporte público do município, tendo por pano de fundo a atual situação de emergência instituída pela pandemia.

A exposição de motivos corrobora a impressão obtida na leitura do projeto de lei, ou seja, evidencia que o objetivo é efetuar uma redução na quantidade de usuários nos veículos de transporte público para contribuir com o combate à pandemia.

Inicialmente cabe destacar a importância de ações originadas das mais diversas esferas da sociedade, todos com o objetivo único de transpassar a pandemia que assola e assombra o mundo.

A análise técnica para a emissão da opinião técnica solicitada será dividida em partes distintas por abranger disciplinas técnicas diversas.

## **2.1. ASPECTOS OPERACIONAIS**

O primeiro aspecto analisado refere-se ao impacto que a medida definida no projeto de lei trará para a operação do sistema de transporte coletivo do município.

A capacidade dos veículos de transporte coletivo é definida através de norma brasileira (NBR 15570 - Transporte — Especificações técnicas para fabricação de veículos de características urbanas para transporte coletivo de passageiros), norma esta que define a capacidade mínima de transporte por tipo de veículo.

O edital de licitação de 2019 (culminou no contrato de concessão da concessionária Transporte Coletivo Cidade Sem Limites) definiu (no item 1.4 do Anexo I), descrevendo as características dos veículos definidos contratualmente.

A preocupação do Poder Público com as características da prestação do serviço é refletida nas especificações detalhadas constantes no edital de licitação (item 1.4 do projeto básico), contemplando diversos aspectos técnicos, incluindo a quantidade mínima de passageiros sentados, sendo de 23 assentos (item 1.4.3.2 – pág. 51 do edital).

Contudo, as empresas operadoras utilizam veículos com maior capacidade de usuários sentados, a saber:

Veículo	Sentados	Em pé	Total	% sentados	% em pé
Microônibus	22	12	40	64,71%	35,29%
Modelo 1519	27	28	55	49,09%	50,91%
Modelo 1722	31	42	73	42,47%	57,53%
Elétrico	34	38	72	47,22%	52,78%

Atualmente o sistema conta com 13 microônibus, 123 veículos convencionais modelo 1519 e 86 veículos convencionais modelo 1722 e 2 veículos elétricos. Ao se efetuar a proporção por tipo (capacidade) de frota obtém-se o que o sistema oferta 47,44% de assentos e 52,56% de viagens em pé<sup>1</sup>.

Verifica-se que o sistema possui, praticamente, metade dos lugares ofertados em assentos, portanto ao se restringir o uso dos veículos apenas com usuários sentados significa que apenas metade da demanda que utilizava o sistema antes da pandemia poderá ser atendida mesmo com a integralidade da frota em operação<sup>2</sup>.

Os dados do sistema demonstram que no mês de julho foram transportados 47,02% de usuários em relação à quantidade de usuários antes da COVID-19, ou seja, caso a lei seja aprovada e seja aplicada o sistema precisará adquirir veículos, contratar mais funcionários e efetuar mais viagens (todos itens de elevação de custo do sistema) para que seja possível atender aos ditames legais.

Para que não restem dúvidas, a manutenção da regra de atendimento exclusivamente com passageiros sentados significa que ao se atingir 60% da demanda anterior à COVID haveria a necessidade de aquisição de 26,48%<sup>3</sup> a mais de veículos do que os atuais, portanto, 59 veículos.

Caso haja o retorno da demanda para os 100% originais a frota necessária seria de 472 veículos (aquisição de 248 veículos), portanto mais do que dobraria a quantidade de veículos necessários para a operação do sistema. Relevante destacar que esta quantidade adicional de veículos é superior à atual frota da grande maioria das cidades

<sup>1</sup> Resultado da soma da multiplicação do percentual de usuários sentados pelo percentual da frota por tipo de veículo.  
<sup>2</sup> Importante destacar que os sistema de transporte público possuem concentração de uso (horário de pico), portanto as condições operacionais podem necessitar de maior incremento de veículos nesses horários, porém por simplificação dos estudos foram consideradas condições mais homogêneas, as quais resultam em valores de incremento de frota potencialmente mais conservador. Ou seja, o incremento de frota necessário pode ser ainda mais intenso do que os valores apresentados neste breve estudo.  
<sup>3</sup> Resultado da relação 224 veículos (total da frota) tem capacidade de transportar 47,44% de passageiros (lotação de banco), portanto para transportar 60% da demanda são necessários 283 veículos (60% / 47,44%).

brasileiras, configurando-se como um novo sistema de transporte do mesmo porte do existente na cidade de Bauru.

Além da clara distorção no equilíbrio contratual há que se ponderar e trazer à luz dificuldades operacionais e práticas:

(i) Aquisição de veículos:

Veículos de transporte público somente são fabricados após a aquisição dos mesmos, não existindo produção antecipada desses veículos (como ocorre em veículos de passeio). Após a aquisição dos veículos o prazo para produção e entrega pode chegar a 3 meses, ainda mais com as fábricas trabalhando em regime reduzido de equipe. Neste caso a pandemia estaria em sua fase final, portanto, os veículos entrariam em operação e pouco tempo depois já seriam retirados do sistema em função do fim da pandemia.

Alternativamente poder-se-ia adquirir veículos usados, contudo a quantidade necessária não é encontrada de forma simples e rápida, ainda mais quando são consideradas as condições de manutenção dos veículos usados existentes no mercado. De qualquer forma a aquisição de veículos usados também necessita de uma séria de medidas burocráticas (busca e análise dos veículos usados, busca por financiamento, processo de transferência de veículos etc.). A busca, aquisição e transferência dos veículos usados na quantidade necessária poderia demandar tempo relevante aproximando-se do problema relatado para os veículos novos, qual seja, os veículos entrarem em operação e, pouco tempo depois, serem excluídos da operação em função do fim da pandemia.

(ii) Inexistência de crédito no mercado no período de pandemia:

No atual momento o crédito para a aquisição de veículos para transporte coletivo é escasso e vem exigindo enormes esforços financeiros das empresas transportadoras, uma vez que os bancos financiadores vem exigindo garantias em maior volume do que o comumente exigido, tendo em vista que as receitas das empresas sofreram reduções significativas e todas

encontram-se com seus caixas abaixo das condições mínimas de manutenção saudável das empresas.

Portanto, há real dificuldade (gerada pela pandemia e pela falta de ações governamentais no sentido de buscar um melhor equilíbrio contratual) na obtenção de financiamentos para a aquisição de veículos novos ou usados.

(iii) Contratação de equipe adicional:

Imaginando-se que todos os imensos problemas de aquisição de veículos são ultrapassados, chegando-se à necessidade de contratação de equipe para realizar a operação do sistema.

Para cada veículo operacional são necessários cerca de 2,3 motoristas, portanto ao incluir na operação 235<sup>4</sup> novos veículos, ou seja, o sistema necessitaria de cerca de 540 novos motoristas (sem considerar mecânicos, fiscais, equipe administrativa etc.), os quais devem ser treinados de forma adequada para a condução dos veículos de transporte público. Novamente esbarra-se nas condições práticas de realizar a determinação existente no projeto de lei, por completa impossibilidade de contratação de treinamento da equipe necessária para realizar a operação.

(iv) Investimentos nas garagens para suportar o incremento na quantidade de veículos:

Claramente os veículos adquiridos devem ser guardados, limpos e devem receber a manutenção corriqueira e emergencial, além dos procedimentos de limpeza (intensificados com a COVID-19). Essas atividades são realizadas nas garagens das empresas de transporte coletivos, as quais são dimensionadas para atender a frota atual com pequenas variações.

Ou seja, com a necessidade de dobrar a frota total e operacional faz-se necessário aumentar a capacidade produtiva das garagens com investimentos em equipamentos, estrutura física e pessoal.

<sup>4</sup> O total de veículos adquiridos (necessários) é de 248, porém a operação teria um adicional de 235 veículos para manter a frota reserva.

Novamente esbarra-se no problema de tempo, capacidade física e disponibilidade financeira. Nenhuma empresa de qualquer setor possui planejamento para dobrar a sua capacidade produtiva em curto espaço de tempo (como prevê a lei em 30 dias), ainda mais quando se considerar que tal incremento de capacidade operacional deve ser realizada em momento de profundo desequilíbrio contratual e das condições do fluxo de caixa das empresas.

(v) Impossibilidade física de operação:

Apesar de já terem sido apresentados argumentos fáticos relevantes entende-se, por apego ao debate, prudente apresentar mais uma condição operacional que deve ser considerada nas análises realizadas. Trata-se da capacidade operacional nas vias públicas e pontos de parada.

As estruturas físicas dos sistemas de transporte são dimensionadas para a utilização por determinada quantidade de usuários e veículos. Ao se imaginar incremento relevante (dobrar a frota operacional) é necessário ter em mente que haverá a necessidade de realizar investimentos na infraestrutura da cidade para que a operação efetivamente possa ser realizada, pois ao se incluir mais veículos na operação a necessidade de espaço físico nas vias e locais de embarque também se elevam em diferentes proporções.

Da mesma forma que não existem condições físicas e operacionais de se realizar aumento de frota dessa magnitude não é crível imaginar que o Poder Público conseguirá aumentar a capacidade das vias e locais de embarque em curto espaço de tempo, trazendo grande possibilidade de colapso operacional nas vias do município (gerando congestionamentos de ônibus e veículos particulares).

Analisando estritamente os aspectos operacionais e físicos percebe-se, sem qualquer margem de dúvida, de que há impossibilidade de adotar tal medida (restrição do uso de veículos apenas com a lotação de banco) em função da impossibilidade de aquisição de veículos, contratação de equipe operacional, aumento da capacidade das

garagens, aumento da capacidade das vias e locais de embarque e desembarque em lapso temporal indicado na legislação.

## 2.2. ASPECTOS CONTRATUAIS

Além dos aspectos operacionais existem aspectos contratuais, principalmente relacionados com o equilíbrio contratual (o qual já se encontra atacado pela atual pandemia) que merecem reflexão e análise detida e cuidadosa.

Conforme explanado anteriormente, o edital de licitação apresentou as características técnicas dos veículos a serem utilizados na operação do sistema de transporte coletivo de Bauru, incluindo a capacidade de transporte.

A importância das características dos veículos é inegável pelo simples fato do equilíbrio do contrato ter sido centrado na relação custo (intensamente influenciado pela composição da frota) x receita (representado pela demanda equivalente transportada).

Não é preciso se aprofundar em detalhes de engenharia de transporte para que seja compreendido que a quantidade de veículo está diretamente relacionada com a quantidade de passageiros e a sua capacidade de transporte refletindo esta relação na tarifa de remuneração da empresa operadora. Evidentemente sistemas com menor lotação dos veículos necessitam de maior quantidade de veículos para transportar a mesma quantidade de pessoas, gerando aumento de custos operacionais (tanto pelo incremento de investimentos, quanto pelo aumento de custos com mão de obra e quilometragem percorrida) e por consequência maior necessidade de receita (seja através da tarifa paga pelo usuário seja através de complementação do Poder Concedente).

O edital de licitação demonstra que o Poder Público reconhece a importância dessa relação de tal sorte que especificou que alterações nas especificações dos veículos (aqui incluída a capacidade de transporte) é item que gera necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

1.4.1.3. Todos os veículos da frota vinculada à concessão deverão obedecer rigorosamente às legislações e normas

específicas, em particular aquelas definidas pela Legislação Municipal, pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB e demais normas das legislações pertinentes (CONTRAN, CONMETRO, CONAMA, IBAMA, ABNT), bem como às estabelecidas ou que vierem a ser determinadas pela CONCEDENTE e/ou pela EMDURB ou por outros órgãos competentes e neste último caso, sempre precedido do respectivo estudo de viabilidade técnica e **readequação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.**

(grifo nosso)

No contrato de concessão observa-se a existência de cláusula explicitando que eventuais modificações nas características operacionais são riscos alocados ao Poder Concedente e, portanto, devem ser precedidas de reequilíbrio contratual.

#### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA: DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

13.1. As partes terão direito à recomposição do equilíbrio-financeiro do contrato, quando este for afetado nos seguintes casos:

I. **Modificação sobre as condições operacionais** do contrato que resulte **alterações de custos ou desequilíbrio de receita para mais ou para menos;**

II. Alterações legais que tenham impacto significativo e direto sobre as receitas ou sobre os custos dos serviços pertinentes às atividades abrangidas pela Concessão, para mais ou para menos;

III. Inserção de investimentos no sistema não previstos inicialmente no contrato de Concessão e suportadas pela CONCESSIONÁRIA.

(grifo nosso)

Pois bem, ao se alterar a capacidade de transporte dos veículos há nítida e irrefutável alteração nas condições operacionais e impactos relevantes na relação receita x custo (relação está que já está abalada em função da pandemia do COVID-19), portanto há que ser realizado imediato reequilíbrio contratual no caso de incremento de veículos operacionais (como prevê o projeto de lei em análise).

Desde o início da pandemia os contratos de Concessão entraram em franco desequilíbrio contratual. Os dados operacionais do período de pandemia demonstram que a relação entre a quantidade de pessoas transportadas e as viagens realizadas (é mais importante efetuar a comparação entre viagens – km – do que a quantidade de veículos, uma vez que a oferta de lugares é resultado das viagens realizadas e não da quantidade de veículos).

Percentual em relação às quantidades previstas na planilha tarifária

Mês	Abril	Maio	Junho	Julho
Quilometragem <sup>5</sup>	60,90%	59,08%	59,36%	63,59%
Passageiros <sup>6</sup>	31,94%	35,79%	43,70%	47,02%
Relação <sup>7</sup>	52,44%	60,57%	73,62%	73,94%

No início da pandemia os veículos estavam operando com 52% da relação oferta x demanda prevista contratualmente e atualmente operam com 74% dessa mesma relação. Não há como se negar a existência de desequilíbrio contratual, uma vez que a relação entre a oferta e a demanda deveria ser igual a 1 para que fosse mantida a condição de equilíbrio contratual, contudo neste momento o que está em debate é o impacto da adoção da medida proposta no projeto de lei, ou seja, a restrição de uso apenas dos bancos dos veículos.

Conforme debatido no item anterior verificou-se que para atender a determinação do projeto de lei será necessário adquirir enorme quantidade de veículos conforme vai se concretizando o tão esperado retorno à normalidade. Ocorre que do ponto de vista

<sup>5</sup> Indica a relação entre a quilometragem (oferta) prevista contratualmente e a quilometragem realizada.

<sup>6</sup> Indica a relação entre a demanda prevista contratualmente (fls. 99 do processo administrativo de reajuste de 2019) e a realizada.

<sup>7</sup> Relação entre a demanda e a oferta. O valor 100% significa a relação demanda x oferta prevista no equilíbrio contratual (planilha de reajuste).

contratual e prático existem impactos no equilíbrio contratual relevantes demonstrados no item anterior.

Ao se analisar a lei de concessão (Lei Federal nº 8.987/95) percebe-se que há determinação legal de que alterações unilaterais sejam realizadas de forma concomitante com o reequilíbrio contratual.

Art. 9º A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato.

[...]

**§ 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.**

(grifo nosso)

O que se percebe é que do ponto de vista contratual e legal, a determinação de alteração das características operacionais é possível e prevista, contudo os efeitos dessa alteração são superlativos no equilíbrio contratual (seja pela evidente necessidade de investimentos não previstos, seja pelo desequilíbrio ainda maior na relação receita x custo imposta pelo aumento da operação sem a elevação da receita) e devem ser equilibrados de forma concomitante com a inserção dos novos investimentos.

Dessa forma, caso houvesse a possibilidade física de implementação da exigência constante no projeto de lei (o que já se demonstrou não ser possível), deve ser realizado imediato reequilíbrio contratual para a sua efetiva implantação, dessa forma a legislação debatida deveria prever orçamento suficiente e necessário para a realização do equilíbrio contratual que será criado com a implantação da nova regra operacional.

### 2.3. ASPECTOS LEGAIS

Por fim entende-se ser necessário abordar aspectos relacionados com o projeto de lei.

Certamente a casa legislativa possui maiores condições e conhecimentos relacionados à produção de normas legais, contudo o atual momento de pandemia vem gerando a necessidade do Poder Público (incluindo aqui o Poder Executivo e o Poder Legislativo) atuar no sentido de promover o devido e necessário combate à pandemia, e é neste momento de ajudar na solução do problema posto que alguns aspectos podem não ser analisados na profundidade necessária.

No edital de licitação há determinação de que a gestão e fiscalização do sistema de transporte público do município de Bauru será realizada pela Poder Executivo através da EMDURB.

Em conformidade com o modelo de gestão do serviço de transporte em vigor em Bauru, caberá à EMDURB alocar o serviço da frota acima referida em qualquer tempo e em qualquer linha da rede de transporte, mediante a expedição de Ordem de Serviço de Operação em conformidade com a Lei Municipal nº 4.035 de 11/03/96 e com o Regulamento do Serviço Essencial de Transporte Coletivo de Bauru, aprovado pelo Decreto Municipal nº 7.657, de 26/04/96<sup>8</sup>.

Essa mesma determinação é encontrada em outro trecho do edital.

1.2.1.11. A operação do serviço de transporte coletivo compreende a realização de viagens com uso de veículos para transporte coletivo, com o pessoal necessário para operá-los e mantê-los, em serviços organizados em linhas, **tudo de acordo com especificações e padrões de conformidade fixados pelo Município de Bauru, através da Empresa Municipal de**

<sup>8</sup> Anexo I do edital de licitação, pág. 44.

**Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru - EMDURB, entidade gestora do serviço de transporte no município<sup>9</sup>.**

(grifo nosso)

Somente estes trechos do edital de licitação são suficientes para o entendimento de que a gestão do sistema de transporte é de competência do Poder Executivo, contudo pode-se aprofundar um pouco nas análises realizadas com o objetivo de verificar se tal situação é sustentada por legislação.

O Decreto nº 7.657/96 trata do regulamento do sistema de transporte coletivo do município de Bauru, definindo em seus art. 5º e 6º que a EMDURB é o órgão competente para gerir o transporte coletivo.

Artigo 5º. O Serviço Essencial de Transporte Coletivo , **gerenciado pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru - EMDURB**, e explorado e prestado por terceiros através de delegação da Prefeitura Municipal, na forma de concessão.

Artigo 6º. **Compete à Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru - EMDURB**, no exercício de suas atividades de **gerenciamento** do Serviço Essencial de Transporte Coletivo, a prestação dos seguintes serviços:

atendimento à população nos assuntos relacionados ao serviço de transporte;

**planejamento do Sistema de Transporte Coletivo e a especificação do serviço a ser prestado pelas concessionárias;**

[...]

(grifo nosso)

---

<sup>9</sup> Anexo I do edital de licitação, pág. 46.

Percebe-se que o regulamento do transporte público define que cabe à EMDURB (Poder Executivo) realizar o planejamento e gerenciamento do sistema de transporte público, incluindo, por evidente, a definição da lotação máxima dos veículos.

Ao se analisar a Lei municipal nº 3.570/93 (reestruturação da EMDURB) identifica-se que a gestão do sistema de transporte coletivo do município foi a ela atribuído por força de lei.

#### Dos Objetivos Sociais

Art. 2º São objetivos da Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru – EMDURB:

I - supervisionar, **gerenciar e executar a política de trânsito e transportes** do Município, especialmente as atribuições inerentes ao respectivo Poder de Polícia;

As normas municipais já permitem verificar que a competência para gerir e planejar o transporte público é de competência do Poder Executivo, porém para que não seja alongada a análise relacionada à competência legal para a proposição de alteração operacional dessa envergadura e que gerará modificação no equilíbrio contratual buscam-se julgados recentes no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo como forma de identificar o posicionamento da corte estadual sobre temas correlatos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.663, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CONCEDE ISENÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO AS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS. **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFA QUE PROMOVE A ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INADMISSIBILIDADE. CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE**

CONTA COM PROTEÇÃO PARA SUA REGULAR CONTINUIDADE. FISCALIZAÇÃO E **REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS QUE SÃO ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO**, NÃO PODENDO O LEGISLATIVO AGIR 'ULTRA VIRES'. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL MACULANDO A NORMA OBJURGADA. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2059847-98.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 17/08/2020).

(grifo nosso)

Este primeiro julgamento declarou a inconstitucionalidade de lei municipal (com iniciativa do Poder Legislativo) que concedia isenção de tarifa no sistema de transporte público por gerar desequilíbrio contratual, sendo de competência exclusiva do Poder Executivo a regulamentação do serviço público de transporte coletivo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.340, de 18 de junho de 2018, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas de transporte coletivo do município de Mauá, ter a identidade visual dos veículos utilizados nos sistemas de transporte municipal apostas nas laterais externas". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. **Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao disciplinar a forma de prestação de serviço de transporte (exigindo identificação e informações nas laterais dos coletivos), avança sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços**

públicos, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, daí a inconstitucionalidade da norma por ofensa não só das disposições dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, e 144, da Constituição Estadual, mas também do artigo 117, pelo risco de interferência no equilíbrio econômico do contrato de concessão. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033661-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/07/2020; Data de Registro: 30/07/2020)

(grifo nosso)

Esta segunda ementa também demonstra ser privativo do Poder Executivo gerir o sistema de transporte coletivo do município, sendo considerada inconstitucional por conter a lei vício de iniciativa.

A leitura dos dois julgados apresentados demonstra que o Tribunal de Justiça de São Paulo reconheceu a inconstitucionalidade de duas leis municipais que tiveram iniciativa no Poder Legislativo, pois estavam legislando sobre a gestão do sistema de transporte coletivo e/ou geravam desequilíbrio contratual, sendo tais condições prerrogativas exclusivas do Poder Executivo.

Ao se analisar o projeto de lei analisado nesta opinião técnica identificam-se as duas situações combatidas e consideradas inconstitucionais, pois ao alterar as características operacionais do sistema de transporte coletivo: (i) há clara invasão na gestão do transporte coletivo; (ii) há geração de desequilíbrio contratual.

Dessa forma, salvo melhor juízo, o projeto de lei que teve sua iniciativa na casa legislativa está eivada pelo vício de iniciativa. ↗

**3. CONCLUSÃO**

---

Por solicitação da Transurb procedeu-se análise técnica, contratual e legal para que a solicitante possa consolidar entendimento sobre o projeto de lei nº 138/2020 que visa determinar que os veículos do transporte coletivo do município de Bauru somente possam trafegar com a lotação de banco.

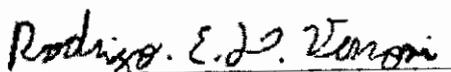
De forma bastante resumida pode-se concluir que:

- Aspectos técnicos: a determinação contida no projeto de lei não possui condições de implantação devido à necessidade de inclusão de quantidade exorbitante de veículos em curto espaço de tempo, não existindo condições físicas e de planejamento em qualquer sistema de transporte instituído.
- Aspectos contratuais: o projeto de lei gerará desequilíbrio contratual mais intenso do que o já observado na pandemia, devendo tal desequilíbrio ser concomitantemente reestabelecido por forma contratual e força legal.
- Aspectos legais: do ponto de vista legal identificou-se que o projeto de lei contém vício de iniciativa de acordo com recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com base nas análises e reflexões realizadas ao longo o presente documento, conclui-se que, apesar de louvável a iniciativa da casa legislativa, salvo melhor juízo, o projeto de lei não pode ser aplicado na prática, seja por restrições físicas, seja por restrições orçamentárias de reestabelecimento do equilíbrio contratual, ou ainda por inconstitucionalidade da lei por vício de iniciativa.

Salvo melhor juízo esta é a opinião técnica do especialista,

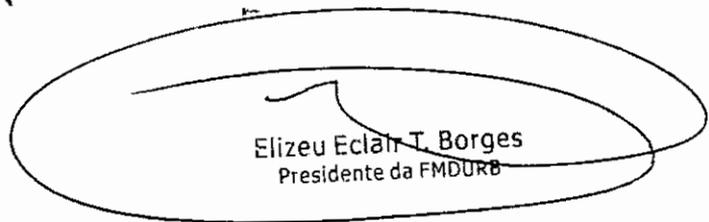
São Paulo, agosto de 2020,

  
Rodrigo Eduardo Dias Verroni

21/08/20  
Ch. Gab.

PROC. Nº	138/20
FOLHAS	37

Esta empresa concorda com o despacho do Diretor de Trânsito e Transporte, bem como com o parecer da ASEM - Assessoria e Engenharia do Movimento em sua análise técnica, contratual e legal.

  
Elizeu Eclair T. Borges  
Presidente da FMDURB



# Câmara Municipal de Bauru

Praça D. Pedro II, 1-50 - Centro - CEP 17015-230 - Fone: (14) 3235-0600

PROC. Nº 138/20

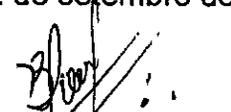
FOLHAS 38



Senhor Presidente:

Solicito a retirada do presente processo, de minha autoria, em conformidade com o que preceitua o Artigo 156 da Resolução nº 263/90 (Regimento Interno).

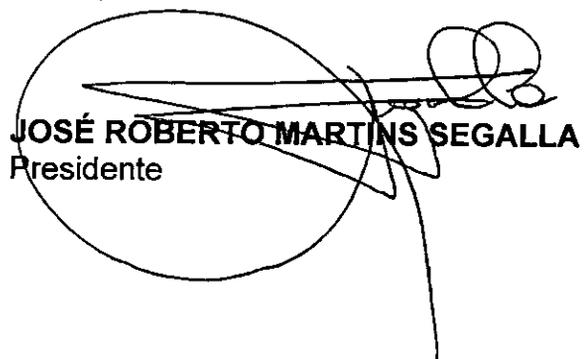
Bauru, 22 de setembro de 2020.

  
**BENEDITO ROBERTO MEIRA**

À  
Diretoria de Apoio Legislativo:

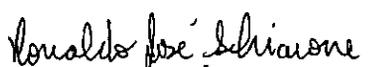
Arquive-se o presente processo, conforme acima solicitado.

Bauru, 22 de setembro de 2020.

  
**JOSÉ ROBERTO MARTINS SEGALLA**  
Presidente

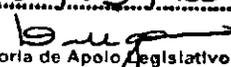
Atendido o despacho supra. Seguem os autos para o arquivo.

Bauru, 22 de setembro de 2020.

  
**RONALDO JOSÉ SCHIAVONE**  
Diretor de Apoio Legislativo

Cumpridas as exigências legais encaminha-se o presente processo ao Serviço de Microfilmagem e Arquivo.

Bauru, 30.09.2020

  
Diretoria de Apoio Legislativo