



**Câmara Municipal de Jundiaí**  
São Paulo

LEI N.º                   , de     /     /

**REJEITADO**

Processo: 75.729

**PROJETO DE LEI N.º. 12.083**

Autoria: **MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**

Ementa: Altera a Lei 3.143/87, que criou o Sistema Municipal de Passes, para fixar idade da pessoa idosa.

Arquive-se

*[Handwritten Signature]*  
Diretoria Legislativa

09/08/2017



**Câmara Municipal de Jundiaí**  
São Paulo

fis. 02  
*[Handwritten signature]*

**PROJETO DE LEI Nº. 12.083**

<b>Diretoria Legislativa</b>  À Consultoria Jurídica.  <i>[Handwritten signature]</i> Diretora 02/10/16	<b>Prazos:</b>	<b>Comissão</b>	<b>Relator</b>
	projetos 20 dias vetos 10 dias orçamentos 20 dias contas 15 dias aprazados 7 dias	20 dias - - - 3 dias	
	Parer CJ nº: 1321	<b>QUORUM: MS</b>	

Comissões	Para Relatar:	Voto do Relator:
À CJR.  <i>[Handwritten signature]</i> Diretora Legislativa 02/10/16	<input type="checkbox"/> avoco <input checked="" type="checkbox"/> <i>[Handwritten signature]</i> Presidente 02/10/16	<input checked="" type="checkbox"/> favorável <input type="checkbox"/> contrário <input type="checkbox"/> CFO <input type="checkbox"/> CDCIS <input type="checkbox"/> CECLAT <input type="checkbox"/> CIMU <input type="checkbox"/> COSAP <input type="checkbox"/> COPUMA <input type="checkbox"/> Outras: _____  Relator 02/10/16
À _____  Diretora Legislativa / /	<input type="checkbox"/> avoco <input type="checkbox"/> _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> favorável <input type="checkbox"/> contrário  Relator / /
À _____  Diretora Legislativa / /	<input type="checkbox"/> avoco <input type="checkbox"/> _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> favorável <input type="checkbox"/> contrário  Relator / /
À _____  Diretora Legislativa / /	<input type="checkbox"/> avoco <input type="checkbox"/> _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> favorável <input type="checkbox"/> contrário  Relator / /
À _____  Diretora Legislativa / /	<input type="checkbox"/> avoco <input type="checkbox"/> _____  Presidente / /	<input type="checkbox"/> favorável <input type="checkbox"/> contrário  Relator / /

--	--	--



PUBLICAÇÃO  
05/08/16

P 19.100/2016

CÂMARA M. JUNDIAÍ (PROTDCO) 28/JUL/2016 08:32/075729

Apresentado.  
Encaminhe-se às comissões indicadas:

Presidente  
02/08/2016

REJEITADO

Presidente  
08/08/2017

**PROJETO DE LEI N.º 12.083**  
*(Márcio Petencostes de Sousa)*

Altera a Lei 3.143/87, que criou o Sistema Municipal de Passes, para fixar idade da pessoa idosa.

Art. 1º. O § 1º. do art. 4º. da Lei nº. 3.143, de 28 de dezembro de 1987, acrescentado pela Lei nº. 3.365, de 29 de março de 1989, com a alteração introduzida pela Lei nº. 3.608, de 04 de outubro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º. (...)

(...)

§ 1º. No caso da categoria referida no inciso III do "caput" deste artigo:

I – é destinada a pessoas com idade a partir de 60 (sessenta) anos;

II – consistirá, unicamente, de documento oficial de identidade com fotografia ou cartão de identificação vitalício, com validade diária permanente;

III – o embarque far-se-á pela porta de desembarque dos ônibus." (NR)

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 28/07/2016

MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA  
"MÁRCIO CABELEIREIRO"



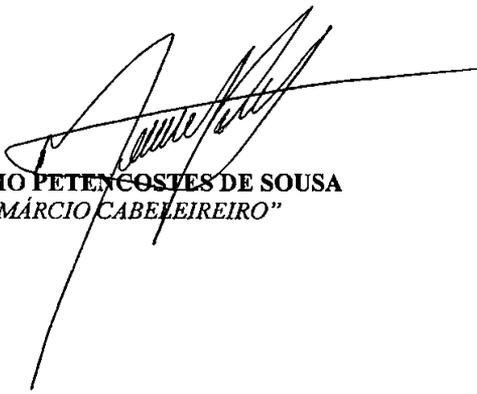
(PL n.º. 12.083 - fls. 2)

*Justificativa*

É objetivo do presente projeto de lei fixar, no Sistema Municipal de Passes, a idade da pessoa idosa, para fins de gratuidade da tarifa, como sendo a partir dos 60 anos.

Ressaltamos que o Estatuto do Idoso (Lei federal n.º. 10.741/2003) já previu, em seu artigo 39, § 3º, que no caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 e 65 anos, ficaria a critério da legislação local dispor sobre as condições para o exercício da gratuidade nos meios de transportes coletivos públicos.

Desse modo, conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação desta iniciativa.

  
**MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**  
"MÁRCIO CABELEIREIRO"



(Compilação – atualizada até a Lei nº 7.084, de 04 de julho de 2008)\*

LEI N.º 3.143, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1987

Cria o Sistema Municipal de Passes.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, de acordo com o que decretou a Câmara Municipal em Sessão Extraordinária realizada no dia 03 de dezembro de 1987, PROMULGA a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado o Sistema Municipal de Passes para o Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Jundiaí.

Art. 2º Caberá à Secretaria Municipal de Transportes o gerenciamento do sistema ora instituído.

Art. 3º Entende-se por "gerenciamento" as seguintes funções:

- I – emissão dos passes;
- II – distribuição dos passes;
- III – cadastramento dos usuários e beneficiários;
- IV – venda dos passes;
- V – troca dos passes;
- VI – controle do retorno dos passes.

§ 1º A Secretaria Municipal de Transportes poderá delegar uma ou algumas de suas funções a empresas ou instituições, quando julgar conveniente, ficando tais empresas ou instituições subordinadas a regulamentação. (Parágrafo único convertido em § 1.º pela Lei n.º 3.674, de 15 de janeiro de 1991) (Revogado pela Lei n.º 4.240, de 19 de outubro de 1993)

§ 2º A venda dos passes far-se-á diariamente, no horário comercial, mesmo se pender reajuste de tarifa, sob pena de multa no valor de 100 unidades fiscais, em cada infração. (Parágrafo acrescido pela Lei n.º 3.674, de 15 de janeiro de 1991)

Parágrafo único – A venda dos passes far-se-á diariamente, no horário comercial, mesmo se pender reajuste de tarifa. (§ 2º alterado para parágrafo único e com redação dada pela Lei n.º 4.240, de 19 de outubro de 1993, que foi revogada pela Lei n.º 5.234, de 11 de março de 1999)

Art. 4º O Sistema Municipal de Passes para o Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de Jundiaí compreende as seguintes categorias:

\* Esta compilação foi elaborada pela Câmara Municipal de Jundiaí com a finalidade de facilitar a consulta por munícipes e demais interessados. Ela não substitui as leis publicadas na Imprensa Oficial do Município.



(Compilação da Lei nº 3.143/1987 – pág. 2)

I – Passe Comum;

II – Passe Estudante; (Inciso revogado pela Lei n.º 4.143, de 1.º de junho de 1993)

III – Passe do Idoso;

IV – Passe Cortesia;

V – Passe Vale-Transporte;

VI – Passe Gratuito de Estudante; (Inciso acrescido pela Lei n.º 4.140, de 25 de maio de 1993, que foi revogada pela Lei n.º 5.190, de 23 de outubro de 1998)

VII – Passe do Educador; (Inciso acrescido pela Lei n.º 4.317, de 07 de março de 1994, que foi revogada pela Lei n.º 6.222, de 23 de dezembro de 2003)

§ 1º A categoria referida no item III consistirá, unicamente, de documento oficial de identidade com fotografia ou cartão de identificação vitalício, com validade diária permanente, e embarque pela porta dianteira do ônibus. (Parágrafo único acrescido pela Lei n.º 3.365, de 29 de março de 1989 e convertido em § 1º pela Lei n.º 3.608, de 04 de outubro de 1990)

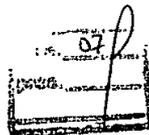
§ 2º As categorias referidas nos itens I, II e V são válidas para uso no seu preço original, mesmo na superveniência de reajuste da tarifa, vedado qualquer procedimento contrário, especialmente exigência de resgate ou de complementação do preço original de venda, sob pena de multa em cada infração, no valor de 15 unidades fiscais. (Parágrafo acrescido pela Lei n.º 3.608, de 04 de outubro de 1990)

§ 2º As categorias referidas nos itens I, V e VII são válidas para uso no seu preço original, mesmo na superveniência de reajuste da tarifa, vedado qualquer procedimento contrário, especialmente exigência de resgate ou de complementação do preço original de venda, sob pena de multa em cada infração, no valor de 15 unidades fiscais. (Redação dada pela Lei n.º 4.317, de 07 de março de 1994, que foi revogada pela Lei n.º 6.222, de 23 de dezembro de 2003)

§ 3º O passe gratuito de deficiente físico consiste de cartão de identificação com validade diária permanente, vedado exigir-se sua renovação periódica. (Parágrafo acrescido pela Lei n.º 4.067, de 28 de dezembro de 1992)<sup>1</sup>

§ 3º O passe gratuito para uso da pessoa portadora de deficiência e seu acompanhante consiste de cartão de identificação com validade diária permanente, vedado exigir-se sua renovação periódica. (Redação dada pela Lei n.º 4.402, de 16 de agosto de 1994, que teve sua execução suspensa pelo Decreto Legislativo n.º 651, de 05 de novembro de 1997, em vista de Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)

<sup>1</sup> A Lei nº 4.067/1992 foi revogada pela Lei n.º 7.084, de 04 de julho de 2008, que regula a gratuidade do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros para pessoas com deficiências.



CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 1321

PROJETO DE LEI Nº 12.083

PROCESSO Nº 75.729

De autoria do Vereador **MARCIO PETENCOSTES DE SOUSA**, o presente projeto de lei altera a Lei 3143/87, que criou o Sistema Municipal de Passes, para fixar idade de pessoa idosa.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04 e vem instruída com o documento de fls. 05/06.

É o relatório.

**PARECER:**

**PREAMBULARMENTE:**

Esta Consultoria Jurídica, seguindo o posicionamento sedimentado na jurisprudência bandeirante, anota que o projeto de lei é inconstitucional. Em abono, juntamos cópia de parecer pela **inconstitucionalidade do tema (caso idêntico<sup>1</sup>)**, da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive com citação de precedentes do E. TJ/SP (**juntamos cópia**).

**Em sentido oposto**, ou seja, apontando para a constitucionalidade/legalidade do tema, parecer da Procuradoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, inserto no processo n. 70054361076, TJ/RS, ADI.

Este dado posto em preambular serve para apontar, **de forma objetiva**, que o tema não versa sobre inconstitucionalidade

<sup>1</sup>Protocolado nº 98.640/08, da PGJ/SP. Assunto: Inconstitucionalidade do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui, com a redação dada pela Emenda nº 12/04, e da Lei nº 5.059/08, de 16 de junho de 2008, do Município de Birigui.



exuberante, a afastar a suposta pecha de atuação lateral da Edilidade na apresentação de proposituras.

Diante disto, cabe a Consultoria Jurídica apontar o “estado da questão” no sentido de indicar qual o posicionamento do TJ/SP e dos Tribunais Superiores, sobre o tema.

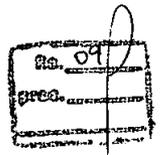
### NO MÉRITO:

Faremos breve digressão sobre o posicionamento dos Tribunais Superiores (STF<sup>2</sup> e STJ) e o posicionamento do TJ/SP, órgão jurisdicional a quem incumbe o controle de constitucionalidade das leis municipais de nosso Estado (artigo 125, § 6º, da CRB).

No âmbito do **E. STF**, prevalece a idéia de não ser lícito conceder gratuidade em serviço público prestado por particular, devendo o Município remunerar o concessionário do transporte coletivo. **Nesse sentido: ADI 1.0000.04.408980-3**, i. Des. Célio César Paduani, **ADI 3.766/DF**, i. Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha, **ADI 3.225-9/RJ**, i. Min. Cezar Peluso, **ADI 2.733-6/ES**, i. Min. Eros Grau; **ADI 2.337/SC**, **RE 410.715-5/SP**, e **ADPF 45 /DF**, i. Min. Celso de Melo, pelo que norma de iniciativa de vereador que gera despesas para o Município, está eivada de vícios formal e material, como, reiteradamente, proclamado, decisões acima e **ADI 1.182**, i. Min. Eros Grau, **MC ADI 1.391-SP**, i. Min. Celso de Mello, **MC ADI 2.417/SP**, i. Min. Maurício Corrêa, **MC ADI 2.239/SP**, i. Min. Ilmar Galvão, **MC ADI 2.296/RS**, i. Min. Sepúlveda Pertence.

Para o E. STF, a intromissão parlamentar no âmbito exclusivo da atuação do Executivo Municipal - organização da prestação do serviço público municipal de transporte coletivo com geração de despesa - constitui desrespeito ao comando constitucional estadual do equilíbrio entre os Poderes

2 Feito com base em remissões do memorial referente à ADIn ajuizada contra Lei que instituiu gratuidade aos idosos e deficientes no transporte coletivo de Brumadinho/MG, inserto no seguinte endereço eletrônico, acesso aos 28/07/2016: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI62485,11049-Memorial+referente+a+ADIn+ajuizada+contra+Lei+que+instituiu>.



(princípio da separação), artigos 5º, 37 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144.

ADI 3.766/DF

Em Informativo do Supremo Tribunal Federal, do julgamento da ADI 3.766/DF, a relatora Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha, apontou para a eficácia plena da garantia da gratuidade ao idoso, considerado a partir dos 65 anos, § 2º, art. 230, Constituição:

***“7. Diferentemente do alegado pela autora, o direito dos idosos ao transporte gratuito, previsto na norma do § 2º, do art. 230, da Constituição da República, é de eficácia plena e tem aplicabilidade imediata. Assim, desde a promulgação da Constituição da República, esse direito compõe o sistema normativo na condição de direito exigível pelos idosos, sem a necessidade de qualquer outra norma que trate da matéria.”***

Todavia, não descurou, a Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha, de esclarecer a quem cabe o ônus da gratuidade, evidentemente, ao Poder Público, por ser tarefa constitucional do Estado dirigente:

***“11. O investimento e os gastos oriundos da prestação dos serviços públicos de transporte coletivo, delegado pelo ente público ao particular, haverão de ser calculados e haverão de ser definidos na relação delegante-delegado, sem que tanto seja traspassado ao particular, menos ainda àquele que, por força da norma constitucional (art. 230, § 2º) e infraconstitucional (art. 39 da Lei nº 10.741/2003), haverá de fruir gratuitamente do serviço.”***

A ADI 3.766/DF, força esclarecer, cuidou apenas da garantia constitucional aos maiores de 65 anos, , § 2º, art. 230, e § 3º, art.



225, CE, considerando a norma constitucional de eficácia plena e imediata, mas com ônus do Poder Público.

**ADIn 3.225-9/RJ**

Na ADI 3.225-9/RJ, o E. STF decidiu pela improcedência, ou seja, declaração de constitucionalidade, do art. . 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que diz:

***“Art. 112. (...)***

***§ 2º. Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente fonte de custeio.”***

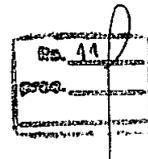
Entendeu-se constitucional a exigência de indicação de correspondente fonte de custeio para conceder gratuidade em serviço público [v.g., transporte coletivo] prestado por particular.

O relator Min. Cezar Peluso, na ADI 3.225-9/RJ, assentou:

***“Ora, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição fluminense, consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. (...)***

***A reserva de lei foi mantida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que apenas condicionou, de forma válida, toda deliberação sobre propostas de gratuidade de serviços públicos prestados de forma indireta à indicação da respectiva fonte de custeio. (...)***

***Ademais, e esta é observação decisiva que se opôs e sublinhou no curso dos debates do julgamento deste caso, a norma impugnada não implica restrição alguma à definição dos termos e condições das licitações para concessão e permissão de serviço público,***



*porque se dirige apenas ao regime de execução dos contratos dessas classes, o qual, no curso da prestação, não pode ser modificado por lei, para efeito de outorga de gratuidade não prevista nos editais, sem indicação da correspondente fonte de custeio. (...)*

*A exigência de indicação da fonte de custeio para autorizar gratuidade na fruição de serviços públicos em nada impede sejam estes prestados graciosamente, donde não agride nenhum direito fundamental do cidadão. A medida reveste-se, aliás, de providencial austeridade, uma vez que se preordena a garantir a gestão responsável da coisa pública, o equilíbrio na equação econômico-financeira informadora dos contratos administrativos e, em última análise, a própria viabilidade e continuidade dos serviços públicos e das gratuidades concedidas."*

Da ADI 3.225-9/RJ colhe-se ainda as seguintes declarações de votos:

*"Não vejo nenhuma inconstitucionalidade; o que vejo é que se trata de um dispositivo de péssima técnica legislativa, porque a restrição que estabelece já está contemplada na Constituição. Ou seja, não é possível a criação de despesa sem que se aponte a fonte de receitas." (Min. Ricardo Lewandowski)*

*"O Ministro Joaquim Barbosa chamava a atenção, por exemplo, dos serviços permitidos ou concedidos. Neste caso, ter-se-á que dizer como isto reflete sobre esses serviços permitidos, autorizados ou concedidos ou se haverá um subsídio, porque, do contrário, nós abrimos um permanente contencioso com a discussão sobre uma sobreoneração das atividades eventualmente deferidas para o particular, se for essa a questão. (...) Agora, se amanhã, depois do contrato de concessão, com os estabelecimentos de ônus e benefícios de forma definida, vem o legislador e começa a conceder*



*vantagens outras, surge para os detentores desses serviços pretensões que acabam por onerar também o poder concedente e o Poder Público.” (Gilmar Mendes)*

*“E o Ministro Gilmar Mendes mostrou bem. Na verdade, não se trata de norma dirigida à formação do contrato, mas à execução do contrato; no curso da execução de um contrato, em que não foram previstas, aí se criam gratuidades, sem indicação da fonte de custeio.” ( Min. Cezar Peluso)*

*“Acabei de dizer que concordo em gênero, número e grau com o teor do preceito no que encerra certa disciplina. À gratuidade tem que se seguir a explicitação da fonte do custeio do serviço.” ( Min. Marco Aurélio)*

*“Eu concordo com Vossa Excelência no sentido de que o Estado não pode, tendo um contrato de concessão em curso, estabelecer gratuidades que interfiram com o equilíbrio econômico daquele contrato.” ( Min. Joaquim Barbosa)*

*“Farei constar do meu voto que a norma não se dirige às licitações, mas apenas aos contratos que estejam em curso. É o sentido da norma.” (Min. Cezar Peluso:)*

Tanto na ADI 3225-9/RJ quanto na ADI 3.766, DF ficou pacificada que os encargos com a gratuidade não poderiam ser **“traspassado ao particular”** (e deveriam ter indicação da fonte de custeio).

**ADIn 2.733-6/ES**

Em hipótese análogo (desconto de tarifa de pedágio), o relatora da ADI 2.733-6/ES (Min Eros Grau) asseverou:



*“O texto normativo atacado, ao conceder isenções e descontos nos pedágios estaduais, altera substancialmente o contrato celebrado entre poder concedente (...) e concessionário de serviço público. Importa, destarte, indevida ingerência do Poder Legislativo em campo próprio da atividade administrativa.*

*A isenção e os descontos contemplados pelo texto normativo frustram as expectativas da contratada, já que reduzem suas receitas sem que seja prevista qualquer forma de compensação por essa redução, o que acarreta desequilíbrio na relação contratual, uma vez que os custos permanecem os mesmos.*

*O Plenário desta Corte, embora analisando matéria diversa da contida nestes autos, assentou que o Estado de Santa Catarina não dispunha de competência para modificar ou alterar as condições que, previstas na licitação, achavam-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado entre o poder concedente [União e Municípios] e as empresas concessionárias. No referido julgamento [ADIn/MC nº 2.337, Relator o Ministro Celso de Mello] afirmou-se que a ingerência do Estado-membro, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos - serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal - afetaria o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo. (...)*

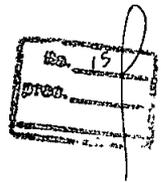
*Ao conceder descontos e isenções sem prever qualquer forma de compensação, a lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administradora capixaba com a empresa concessionárias, Rodovia do Sol S/A. Essa situação de desequilíbrio econômico deve ser corrigida pelo poder concedente, o Estado do Espírito Santo. É o que decorre da cláusula ‘mantidas as condições efetivas da proposta’ constante do inciso XXI do artigo 37 da Constituição do Brasil.*



*O tema da manutenção da equação econômico-financeira foi abordado pela Corte no julgamento de outra ação direta, na qual se discutiu a cobnstitucionalidade de lei estadual que concedeu isenções de pagamento de consumo de energia elétrica e água a trabalhadores desempregados, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. O Ministro Moreira Alves, Relator, destacou então que:*

*'Com efeito, em exame compatível com a natureza da liminar requerida, Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público estadual e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições da relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários, infringindo, assim, não só a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, mas também introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e o concessionário, alterando, dessa forma, as condições contratuais previstas na licitação exigida pelo 'caput' do artigo 175 da Carta Magna, que, assim, é violado'. [ADIn/MC nº 2.299, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 29.08.2003].*

*Note-se bem que, como observei em outra ocasião, essa preservação não se impõe por razões de equidade, mas por imposições do interesse público; em razão dele é que se faz necessária a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração, considerada a relação aceita pelas partes no momento da contratação [= permanência da correspondência entre as prestações no tempo]. Há, no caso, alteração dessa relação, do que decorre descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários; a lei avançou sobre a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e o concessionário; daí, qual reconhecido por esta Corte na ADIn/MC nº 2.299, o artigo 175 da Constituição resulta violado.*



*A afronta ao princípio da harmonia entre os poderes é evidente na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos por este celebrados, introduzindo alterações unilaterais em contratos administrativos. Permito-me sublinhar a circunstância de aqui aludir não a uma improvável e inconsistente 'separação' - que a doutrina atualizada sepultou há várias décadas - mas à harmonia entre os poderes, na linha do que afirmei em meu voto na ADIn nº 3.367.*

*Vislumbro, destarte, inconstitucionalidade material no artigo 1º da lei atacada, e por conseqüência também nos demais preceitos, por afronta ao artigo ao 2º, ao artigo 37, XXI, e ao artigo 175 da Constituição do Brasil."*

ADIn 2.337/SC

Na ADI 2337/SC o E. STF consolidou o entendimento de que não se pode transferir aos particulares, aos concessionários, contratados pelo Poder Público o ônus financeiro e administrativo de cumprir as tarefas estatais:

*"Como precedentemente referido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI/MC 2.299-RS, Rel. Min. Moreira Alves, suspendeu, cautelarmente, a eficácia de diploma legislativo editado pelo Estado do Rio Grande do Sul, de conteúdo em tudo assemelhado ao da lei estadual ora questionada nesta sede processual, fazendo-o com fundamento nas razões que assim foram expostas pelo eminente Relator da causa:*

*'Sendo a Companhia Estadual de Energia Elétrica e a Companhia Riograndense de Saneamento sociedade de economia mista concessionárias, a primeira, de serviço público federal, e a segunda, de serviços municipais, para a plausibilidade jurídica da concessão de liminar contra a Lei estadual em causa - que concede isenções (...) se me afiguram suficientes as alegações de afronta aos artigos 175, 'caput' e parágrafo único, I, III e V, e 37, XXI, todos*



*da Constituição Federal. Com efeito, em exame compatível com a natureza da liminar requerida, Lei estadual, máxime quando diz respeito à concessão de serviço público federal e municipal, como ocorre no caso, não pode alterar as condições d a relação contratual entre o poder concedente e os concessionários sem causar descompasso entre a tarifa e a obrigação de manter serviço adequado em favor dos usuários, infringindo, assim, não só a política tarifária estabelecida contratualmente e sob o controle do poder concedente, mas também introduzindo elemento novo na relação contratual entre o poder concedente e o concessionário, alterando, dessa forma, as condições contratuais previstas na licitação exigida pelo 'caput' do artigo 175 da Carta Magna, que, assim, é violado."*

Por sua vez, o E. STJ<sup>3</sup> (STJ, AgRg na Susensão de Segurança nº 1404-DF – 2004/0119581-4), ao analisar o artigo 40 da Lei Federal nº 10741/03 (que trata de isenção no transporte intermunicipal de idosos) se remeteu aos **"termos da legislação específica"**, para regular sua execução na integralidade (o que não ocorreu até a presente data), bem como reiterou a necessidade de indicação de fonte de custeio.

Diz excerto do V. Aresto supracitado:

**"Indispensável, portanto, a normatização própria, nos termos assinalados no dispositivo acima (artigo 40 da Lei 10741/03). Por isso é que o Poder Público, no afã de dar efetividade ao benefício, apressou-se em editar decretos e resoluções, que, todavia, não supriram a lacuna, porque apesar do caráter normativo que têm, há matérias pendentes, como por exemplo, a fonte de custeio, que somente podem ser disciplinadas por lei, não o podendo ser por simples decreto regulamentar"**.

3 Cfe. PEDRO, Fábio Nadal. Artigo denominado **"Análise do artigo 40, da Lei Federal 10.741/03 (Estatuto do Idoso). Gratuidade de transporte aos idosos carentes. Norma auto-aplicável ou dependente de regulação?"**



***“Não é o caso, portanto, de se observar a legislação específica do setor, preexistente ao Estatuto do Idoso, como singelamente defende a ANTT”.***

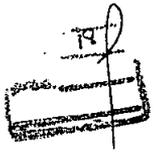
***“Note-se que o Poder Público, mesmo após esses decretos e resoluções, não estabeleceu forma segura de comprovação da renda máxima auferida pelo passageiro que pretenda usufruir da gratuidade, já que, ao aceitar a comprovação por meio de carnê de contribuição do INSS, permite que qualquer autônomo que recolha sobre um ou dois salários mínimos possa se beneficiar da gratuidade, independentemente de sua real situação econômica.”***

***“Demais disso, a CF em seu art. 195, § 5º exige que nenhum benefício ou serviço da seguridade social seja criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio.”***

No âmbito do TJ/SP, conforme apontado pela Procuradoria Geral de Justiça, em parecer, supracitado, prevalece o entendimento que leis de tal jaez são inconstitucionais:

***“Em casos similares esse Egrégio Tribunal de Justiça tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis por violação ao art. 25 da Constituição Estadual, em razão da ausência de indicação de recursos disponíveis para fazer frente às despesas criadas (ADI 18.628-0, ADI 13.796-0, ADI 38.249-0, ADI 36.805.0/2, ADI 38.977.0/0). Sobre o tema, confirmam-se, ainda, os seguintes julgados:***

***ADI - Lei nº 1.716, de 01/06/2007, do Município de Taboão da Serra. - Fixa a gratuidade nos transportes coletivos (transporte coletivo municipal e transporte coletivo municipal complementar ou alternativo) aos idosos, de forma gradual, nos termos que especifica, determina os critérios de acesso aos meios de transporte por parte dos mesmos, e impõe penalidades em caso de descumprimento. - A matéria***



*relativa à fixação da tarifa ou preço público é de competência exclusiva do Poder Executivo.- Violação ao disposto nos artigos 5º, 119, parágrafo único, 120, e 144, 159, parágrafo único, da Constituição do Estado.- Pedido julgado procedente (ADIN 152.218-0/0, j. 12.11.2008, rel. Luiz Tambara).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA PELO PREFEITO E COM VETO REJEITADO PELA CÂMARA, QUE A PROMULGA. INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO. VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.**

**LEI MUNICIPAL QUE ASSEGURA GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO PARA MAIORES DE 60 ANOS. INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE DESPESA SEM PROVISÃO E SEM INDICAÇÃO DOS RECURSOS VULNERAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, 25, 47, II, XIV, 144, 174, II E III E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA**

*Ação direta de inconstitucionalidade de lei por vício formal - iniciativa reservada ao Chefe do Executivo — e material Diploma que assegura gratuidade no transporte coletivo urbano para maiores de 60 anos, em nítida invasão da esfera de atribuições do Chefe do Executivo e com evidente previsão de encargos financeiros sem indicação de recursos Norma irrita a Constituição do Estado de São Paulo e que se impõe seja extirpada do ordenamento (ADIN 165.775-0/0-00, j. 8/10/2008, rel. Renato Nalini).*



**Constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade - Lei 6.180/06, do Município de Guarulhos a reduzir para 60 anos a idade para gratuidade no Sistema Municipal de Transporte - Projeto de ordem parlamentar - Ingerência na Administração local - Vício de iniciativa - Maltrato ao princípio da independência dos Poderes - Ausência de indicação dos recursos disponíveis - Ofensa aos arts. 5o "caput"; 25 "caput"; 47, U e XVTH; 111; 144 e 176, I, da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade declarada. (ADIN nº 148.052-0/7-00, j. 19.12.2007, rel. desig. Ivan Sartori. M.V.)**

**Por todo o exposto, evidencia-se a necessidade de reconhecimento da inconstitucionalidade das normas aqui apontadas."**

Por todo o exposto, à luz do posicionamento do E. STF, do E. STJ e do E. TJ/SP, entendemos que proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, se nos afigura ilegal e inconstitucional.

#### **DA ILEGALIDADE**

O projeto de lei malfez o artigo 46, incisos IV e V, c.c. artigo 72, incisos II, IX e XII, ambos da LOM; o artigo 24, § 2º, item 2, da Constituição Estadual e o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal que conferem ao Chefe do Executivo, em caráter privativo, legislar sobre matérias que versem sobre organização administrativa, envolvendo pessoal da administração; serviços públicos; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública; exercer, com auxílio dos Secretários e Coordenadores, a direção da administração municipal, assim como expedir decretos, portarias e outros atos administrativos afetos a organização e ao funcionamento da Administração na forma da lei.

Neste contexto, a regulação do tema é matéria privativa do Alcaide. Logo, o projeto se apresenta contrário à LOM, sendo,



portanto, ilegal. Os argumentos ora defendidos servem de base para condenarmos a propositura, posto que incorpora vícios insanáveis do ponto de vista jurídico, vez que a medida intentada independe da esfera legislativa, figurando no rol de atos da Administração, privativos, pois, da alçada do Executivo.

Eram as ilegalidades.

#### DA INCONSTITUCIONALIDADE

A inconstitucionalidade decorre das ilegalidades apontadas, em face da ingerência da Câmara em âmbito da exclusiva e privativa alçada do Chefe do Executivo, não respeitando (i) o princípio constitucional que apregoa a independência e a harmonia entre os Poderes (art. 2º, C.F., art. 5º, C.E. e art. 4º. L.O.M.) e, (ii) a reserva privativa de iniciativa do processo legislativo (artigo 24, § 2º, item 2, da Constituição Estadual e o artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal).

Ainda, o projeto malferir os artigos 5º, 47-II e XIV, todos da Constituição Estadual, por invadir matéria de **iniciativa privativa** do Poder Executivo.

#### VÍCIO DE INICIATIVA. INCONVALIDÁVEL.

Importante alertar que até mesmo a sanção do Prefeito (*rectius*, sua aquiescência ao projeto de lei) seria incapaz de sanar a inconstitucionalidade na medida que se trata de **vício inconvalidável**, como anotado pelo V. Aresto, do E. TJ/SP, supracitado Nesse sentido ainda:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE EQUIPARA, A FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO, PARA EFEITO DE APOSENTADORIA ESPECIAL, ATIVIDADES DESVESTIDAS DE CARÁTER DOCENTE – INADMISSIBILIDADE – APOSENTADORIA ESPECIAL – AMPLIAÇÃO INDEVIDA DE SUA NOÇÃO CONCEITUAL –



DISCREPÂNCIA COM O MODELO FEDERAL – NECESSIDADE DE EFETIVO EXERCÍCIO EM FUNÇÕES DE MAGISTÉRIO – ALEGADA USURPAÇÃO DO PODER, RESERVADO AO CHEFE DO EXECUTIVO, DE INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO EM TEMA DE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE ABRANGE A DISCIPLINA DA APOSENTADORIA ESPECIAL – PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – CONFIGURAÇÃO DO PERICULUM IN MORA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – As diretrizes constitucionais que regem a disciplina jurídica da aposentadoria compõem quadro normativo de observância compulsória pelos Estados-membros, cujas Leis não podem contrariar, em tema de aposentação, as prescrições subordinantes inscritas no texto da própria Constituição da República. – A aposentadoria especial dispensada, excepcionalmente, a professores limita-se àqueles que se acham em efetivo exercício de funções de magistério, não se estendendo, em conseqüência, sob pena de inconstitucionalidade material, a quem, ainda que integrante do Quadro do Magistério Público, não desempenha atividade de caráter docente. O efetivo exercício de funções de magistério, a que se refere a Constituição da República, para efeito de aposentadoria especial, compreende, desse modo, o desempenho de atividade exclusivamente docente "em sala de aula". Conseqüente impossibilidade jurídica de o Estado-membro ampliar o conceito de "efetivo exercício em funções de magistério", para os fins indicados no texto constitucional. – Matérias pertinentes ao regime jurídico dos servidores públicos, inclusive aquelas que se referem ao instituto da aposentadoria, somente podem ser disciplinadas em Leis cujo processo de formação está sujeito à cláusula de reserva constitucional de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. – **A usurpação desse poder de iniciativa traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante, que não se convalida nem mesmo com a própria sanção do Chefe do Executivo.** Precedentes: ADI 766/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO, e ADI 805/RS,



Rel. Min. CELSO DE MELLO, V – G. (STF – ADI-MC 856 – RS – TP –  
Rel. Min. Celso de Mello – DJU 19.12.2006 – p. 34)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MINEIRA Nº 13.054/1998 – CARGO DE ASSISTENTE JURÍDICO – CRIAÇÃO – DEFENSOR PÚBLICO – EQUIPARAÇÃO SALARIAL – INCONSTITUCIONALIDADE – "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei mineira nº 13.054/1998. Emenda parlamentar. Inovação do projeto de lei para tratar de matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Criação de quadro de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário e sua inserção na estrutura organizacional de Secretaria de Estado. Equiparação salarial com defensor público. Inconstitucionalidade formal e material. Ofensa aos arts. 2º, 5º, 37, incisos I, II, X e XIII, 41, 61, § 1º, inciso II, alíneas a e c, e 63, inciso I, da Constituição da República. Ação julgada procedente. 1. Compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inciso I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de Defensor Público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. **A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal.** 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, incisos I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF – ADIn 2.113-3 – Relª Min. Cármen Lúcia – DJe 21.08.2009)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.036/14.01.2008, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo alcaide, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de consulta prévia para obtenção de alvará de construção de velórios no Município". Se o Sindicato promovente foi constituído, nos termos do art. 10 de seu Estatuto Social, inclusive para o fim de proteção e representação legal das empresas funerárias instaladas na base territorial do Estado de São Paulo, evidente a pertinência entre esta sua atividade e o combate a norma municipal restritiva construção de velórios sendo a consulta prévia um procedimento adotado pela Administração Municipal como providência preliminar à expedição de alvará de funcionamento de estabelecimentos, insere-se no trabalho administrativo realizado pela Municipalidade no exercício do seu poder de polícia; Daí que exclusiva do Executivo a iniciativa das leis que de tal labor tratem, sendo vedado ao Legislativo dele tratar, por ser-lhe vedada a condução da administração da cidade. Não indicação, ademais, dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos criados violação, ainda, ao princípio da isonomia, porquanto, não havendo o que desiguale um velório particular de um municipal, não se justifica sujeitar a construção daquele à consulta prévia da vizinhança e dispensá-la para a construção deste. **A ocorrida sanção da lei pelo Prefeito não convalida o vício de iniciativa. Violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.** Preliminar rejeitada; Ação procedente. (TJSP – ADI 990.10.095321-4 – São Paulo – O.Esp. – Rel. Palma Bisson – DJe 07.12.2011 – p. 1497)

Não há, portanto, como sanar o vício formal do projeto de lei (nem mesmo com eventual e futura sanção), razão pela qual a única forma de atuação legal é, se o caso, a **indicação do projeto ao Poder Executivo**, como dito anteriormente.



### CONCLUSÃO.

O projeto é inconstitucional, à luz do posicionamento do E. STF, STJ e do TJ/SP. Todavia, fruto de uma visão denominada "neoconstitucionalista", há entendimento pela constitucionalidade do tema, consoante, v.g., parecer da PGJ/RS, juntado aos autos.

Tal se coloca para o fim de explicitar que a propositura encontra fundamento jurídico, ainda que minoritário, a afastar a idéia de atuação lateral da Edilidade.

### COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.

Deverá ser ouvida tão somente a Comissão de Justiça e Redação, face a incidência de vício de juridicidade.

### QUÓRUM DE VOTAÇÃO.

da L.O.M.).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*,

Jundiaí, 28 de julho de 2016.

  
**FÁBIO NADAL PEDRO**  
OAB/SP nº 131.522

**RONALDO SALLES VIEIRA**  
OAB/SP nº 85.061

  
**ELVIS BRÁSSAROTO ALEIXO**  
Estagiário de Direito

**DOUGLAS ALVES CARDOSO**  
Estagiário de Direito

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO E.  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**



**Protocolado nº 98.640/08**

**Assunto:** Inconstitucionalidade do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui, com a redação dada pela Emenda nº 12/04, e da Lei nº 5.059/08, de 16 de junho de 2008, do Município de Birigui.

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui (com a redação dada pela Emenda nº 12/04) e da Lei nº 5.059/08, de 16 de junho de 2008, do Município de Birigui, que dispõem sobre a gratuidade dos transportes coletivos urbano e rural para os maiores de sessenta anos. Projetos nascidos no Poder Legislativo, com usurpação das atribuições do Prefeito. Violação do princípio da separação dos poderes (art. 5º, CE). Criação de despesa, que decorre da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte público, sem indicação do recurso (art. 25. CE). Pedido para que se declare a inconstitucionalidade dessas normas.

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º e art. 129, inciso IV da Constituição Federal, e ainda art. 74, inciso VI e art. 90, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui, com a redação dada pela Emenda nº 12/04, e da Lei nº 5.059/08, de 16 de junho de 2008, do Município de Birigui, pelos fundamentos a seguir expostos.

A Promotoria de Justiça de Birigui instaurou inquérito civil para apurar denúncia subscrita por Vereador de que a EMPRESA CIRCULAR BIRIGUI LTDA estava descumprindo a legislação municipal que a obrigava a transportar gratuitamente pessoas maiores de 60 anos.

A legislação supostamente violada constitui-se do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui, com a redação dada pela Emenda nº 12/04, e da Lei nº 5.059/08, a seguir reproduzidas:



**Emenda nº 12 à Lei Orgânica do Município**

**DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DO § 3º DO ARTIGO 181 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BIRIGUI**

A Mesa da Câmara Municipal de Birigui, nos termos do § 2º do artigo 34 da Lei Orgânica do Município, promulga a seguinte emenda ao texto organizacional:

Art. 1º - O § 3º do artigo 181 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 181 - ...

§ 3º - Aos maiores de sessenta anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbano e rural, bastando para usufruir desse direito a apresentação de qualquer documento oficial de identidade”.

Art. 2º - Esta Emenda entrará em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Birigui, aos nove de junho de dois mil e quatro.

**Lei nº 5.059, de 16 de junho de 2008.**

**DISPÕE SOBRE A GRATUIDADE DOS TRANSPORTES COLETIVOS PÚBLICOS URBANOS ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS**

Eu, WILSON CARLOS RODRIGUES BORINI, Prefeito Municipal de Birigui, do Estado de São Paulo, usando das atribuições que me são conferidas por Lei,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica assegurada a gratuidade do transporte coletivo no Município de Birigui às pessoas maiores de 60 (sessenta) anos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

Art. 2º - Para usufruir da gratuidade dos transportes coletivos urbano e rural, basta a apresentação de qualquer documento oficial de identidade.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Birigui, aos dezesseis de junho de dois mil e oito.

WILSON CARLOS RODRIGUES BORINI

Prefeito Municipal

No curso do procedimento, detectou-se a incompatibilidade dessas normas com a Constituição do Estado, e é especial diante do que dispõem seus artigos 5º, 25, 47, XI, XVIII, 111, 117, 144, 176. I.

É o que será demonstrado a seguir:

Os atos normativos objeto desta ação direta criam obrigações e fixam condutas para a Administração Municipal, ao assegurar gratuidade no transporte coletivo urbano aos idosos maiores de sessenta anos nas condições que especifica.

Neste sentido, considerada a iniciativa parlamentar que culminou na edição dos atos normativos em epígrafe é visível que o Poder Legislativo municipal invadiu a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

Ao Poder Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Atos que, na prática, representam invasão da esfera executiva pelo legislador, devem ser invalidados em sede de controle concentrado de normas, na medida em que representam quebra do equilíbrio assentado nos arts. 5º, 37 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força de seu art. 144.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

"A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sucessão de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, 15ª ed., pp. 708, 712. Atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva)

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem, na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes. Essa é exatamente a hipótese verificada nos autos.

Neste sentido, já proclamou esse Egrégio Tribunal que:

"Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (ADI n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

E nesta linha, verificando a inconstitucionalidade por ruptura do princípio da separação de poderes, este Egrégio Tribunal de Justiça vem declarando a

inconstitucionalidade de leis similares (ADI 117.556-0/5-00, Rel. Des. Canguçu de Almeida, v.u., 02-02-2006; ADI 124.857-0/5-00, Rel. Des. Reis Kuntz, v.u., 19-04-2006; ADI 126.596-0/8-00, Rel. Des. Jarbas Mazzoni, v.u., 12-12-2007; ADI 127.526-0/7-00, Rel. Des. Renato Nalini, v.u. 01-08-2007; ADI 132.624-0/6-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, m.v., 24-10-2007; ADI 142.130-0/0-00, Rel. Des. Ivan Sartori, 07-05-2008).

O vício de iniciativa conduz à declaração de inconstitucionalidade da lei, que não se convalida com a sanção ou a promulgação de quem deveria ter apresentado o projeto. É da jurisprudência que "o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça" (ADIn 13.798-0, rel. Des. Garrigós Vinhares, j. 11.12.1991, v.u.).

De outro giro, impõe-se observar que a implantação do transporte gratuito, nos termos contidos nos dispositivos impugnados, trazem ônus ao Erário. A consequência das isenções para o uso do transporte público criadas pelas leis é o aumento dos encargos do orçamento (art. 176, I, CE), resultante da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Em casos similares, esse Egrégio Tribunal de Justiça tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis por violação ao art. 25 da Constituição Estadual, em razão da ausência de indicação de recursos disponíveis para fazer frente às despesas criadas (ADI 18.628-0, ADI 13.796-0, ADI 38.249-0, ADI 36.805.0/2, ADI 38.977.0/0).

Sobre o tema, confirmam-se ainda, os seguintes julgados:

ADI - Lei nº 1.716, de 01/06/2007, do Município de Taboão da Serra. - Fixa a gratuidade nos transportes coletivos (transporte coletivo municipal e transporte coletivo municipal complementar ou alternativo) aos idosos, de forma gradual, nos termos que especifica. determina os critérios de acesso aos meios de transporte por parte dos mesmos, e impõe penalidades em caso de descumprimento. - A matéria relativa à fixação da tarifa ou preço público é de competência exclusiva do Poder Executivo.- Violação ao disposto nos artigos 5º, 119, parágrafo único, 120, e 144, 159, parágrafo único, da Constituição do Estado.- Pedido julgado procedente (ADIN 152.218-0/0, j. 12.11.2008, rel. Luiz Tambara).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. LEI

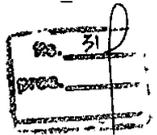
DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VETADA PELO PREFEITO E COM VETO REJEITADO PELA CÂMARA, QUE A PROMULGA. INVASÃO DA ESFERA DE ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO. VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

CHEFE MUNICIPAL QUE ASSEGURA GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO PARA MAIORES DE 60 ANOS. INVASÃO DE ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE DESPESA SEM PROVISÃO E SEM INDICAÇÃO DOS RECURSOS VULNERAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, 25, 47, II, XIV, 144, 174, II E III E 176, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA

Ação direta de inconstitucionalidade de lei por vício formal - iniciativa reservada ao Chefe do Executivo — e material Diploma que assegura gratuidade no transporte coletivo urbano para maiores de 60 anos, em nítida invasão da esfera de atribuições do Chefe do Executivo e com evidente previsão de encargos financeiros sem indicação de recursos Norma irrita a Constituição do Estado de São Paulo e que se impõe seja extirpada do ordenamento (ADIN 165.775-0/0-00, j. 8/10/2008, rel. Renato N.E.J.).

Constitucional - Ação direta de inconstitucionalidade - Lei 6.180/06, do Município de Guarulhos a reduzir para 60 anos a idade para gratuidade no Sistema Municipal de Transporte - Projeto de ordem parlamentar - Ingerência na Administração local - Vício de iniciativa - Maltrato ao princípio da independência dos poderes - Ausência de indicação dos recursos disponíveis - Ofensa aos arts. 5º "caput"; 25 "caput"; 47, U e XVTH; 111; 144 e 176, I, da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade declarada. ADIN nº 148.052-0/7-00, j. 19.12.2007, rel. desig. Ivan Sartori M.V.J.

Por todo o exposto, evidencia-se a necessidade de reconhecimento da



inconstitucionalidade das normas aqui apontadas.

Assim, aguarda-se o recebimento e processamento da presente Ação Declaratória, para que ao final seja julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui, com a redação dada pela Emenda nº 12/04, e da Lei nº 5.059/08, de 16 de junho de 2008, do Município de Birigui.

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal, bem como posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

São Paulo, 3 de março de 2009.

**Fernando Grella Vieira**  
**Procurador-Geral de Justiça**

jesp

**Protocolado nº 98.640/08 - MI**

**Interessado:** Promotoria de Justiça de Birigui

Assessoria Jurídica/Cont  
321

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face do artigo 181, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Birigui, com a redação dada pela Emenda nº 12/04, e da Lei nº 5.059/08, de 16 de junho de 2008, do Município de Birigui, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.
2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo. 3 de março de 2009.

**Fernando Grella Vieira**  
**Procurador-Geral de Justiça**

caa



Esta é a versão em html do arquivo [http://www.mprs.mp.br/adin\\_arquivo?tipo=pareceres&param=81330,70054361076\\_001.doc,2013,1857](http://www.mprs.mp.br/adin_arquivo?tipo=pareceres&param=81330,70054361076_001.doc,2013,1857).

Google cria automaticamente versões em texto de documentos à medida que vasculha a web.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mp.rs.gov.br

**PROCESSO N.º 70054361076 - TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DE SANTA ROSA E REGIÃO**

**REQUERIDAS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZ ALTA E MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR RUI PORTANOVA**

**PARECER**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal n.º 2.311/2013 do Município de Cruz Alta. Isenção de tarifa no transporte coletivo urbano aos idosos maiores de sessenta anos. Inexistência de vício. A Lei Municipal só pode contemplar as isenções já consagradas nas Cartas da República e do Estado, exceto se a iniciativa for do Poder Executivo, hipótese que permite a ampliação de benefícios. Eventual desequilíbrio tarifário deve ser solvido pelas vias próprias. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo **Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Santa Rosa e Região**, objetivando a retirada, do ordenamento jurídico pátrio, da Lei Municipal n.º 2.311, de 05 de março de 2013, do Município de Cruz Alta, que "altera o art. 1º da Lei Municipal n.º 390/97 de 17 de setembro de 1997, e dá outras

34

providências”, por afronta ao disposto nos artigos 5º, incisos I, XXII e XXIV, 176 inciso II, e 195, parágrafo 5º, da Constituição Federal, bem como nos artigos 1º, 8º, e 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a lei impugnada é inconstitucional pela falta de previsão de fonte de custeio da gratuidade concedida; afronta ao princípio da isonomia; e porque a isenção concedida acarreta confisco de parte da receita da concessionária que presta o serviço de transporte coletivo, na medida em que não houve recomposição do preço da tarifa (fls. 02/19 e documentos das fls. 20/81).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 85/86).

Notificados, a Câmara Municipal de Vereadores (fl. 95) e o Município (fl. 94) de Cruz Alta não prestaram informações, conforme certidão da fl. 103.

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Federal, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, face ao princípio de presunção de constitucionalidade das leis (fl. 64).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. A norma atacada está redigida nos seguintes termos:

*LEI MUNICIPAL N.º 2311/13, DE 05 DE MARÇO DE 2013.*

*ALTERA O ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N.º 390/97 DE 17 DE SETEMBRO DE 1997, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*

*O PREFEITO MUNICIPAL, faço saber que a Câmara Municipal de Vereadores decreta e eu sanciono a seguinte Lei*

*APROVA:*

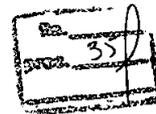
*Art. 1º - Fica alterada art. 1º da Lei Municipal n.º 390, de 17 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 1º - Os usuários, com mais de 60 (sessenta) anos de idade, ficam isentos do pagamento de passagens no transporte coletivo urbano municipal em face de disposição constitucional, deverão comprovar sua idade através de documentos de identidade”.*

*Art. 2º - Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.*

*Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.*

*Cruz Alta, 05 de março de 2013.*



3. Inicialmente, impede destacar que a lei guereada teve leito em projeto oriundo do Senhor Prefeito Municipal (fl. 90), não se verificando vício de inconstitucionalidade sob o aspecto formal.

Isso porque, a iniciativa para deflagrar processo legislativo, nesses casos, é da competência privativa do Poder Executivo, consoante regra prescrita pelo artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição da República, de reprodução obrigatória nos textos estaduais e municipais, à luz do disposto no artigo 60, inciso II, alínea “b”, aplicável aos municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que prescrevem.

Já no que tange aos vícios materiais, cumpre destacar que os argumentos deduzidos pelo proponente não merecem prosperar.

Do exame do teor da normativa em apreço se extrai que o legislador municipal de Cruz Alta editou diploma legal cujo objeto se vincula à ordem social, que tem como objetivo o bem-estar e a justiça sociais[1], sendo assim, a solução para a presente ação não deve descurar dessa valoração constitucional conferida ao idoso.

Ademais, o constituinte originário garantiu proteção constitucional aos idosos, nos seguintes termos:

*Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.*

*§ 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.*

*§ 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.*

Nessa linha, foi editado o Estatuto do Idoso – Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003 – disciplinando, quanto ao transporte público coletivo, o quanto segue:

*Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.*

*§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.*

*§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.*

*§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65*

*(sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no caput deste artigo.*

Verifica-se, assim, que o estatuto, no *caput* do artigo 39, mantém sintonia com a previsão da Carta Federal, quanto à faixa etária beneficiária da isenção. Contudo, o parágrafo 3º do referido dispositivo permite que os legisladores das comunas estabeleçam condições, ampliando, inclusive, que as isenções alcancem pessoas na faixa etária entre sessenta e sessenta e cinco anos.

Assim, constata-se que o próprio estatuto permitiu ao legislador local a extensão da isenção tarifária no transporte coletivo público às pessoas com sessenta anos de idade, em perfeita sintonia com o artigo 30, incisos II e V, da Constituição Federal, que confere ao Município atribuição para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como organizar os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo.

Oportuno destacar, que o Supremo Tribunal Federal, guardião da constitucionalidade das leis, já fez a análise do referido artigo 39, cujo acórdão restou assim ementado:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39 DA LEI N. 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003 (ESTATUTO DO IDOSO), QUE ASSEGURA GRATUIDADE DOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS E SEMI-URBANOS AOS QUE TÊM MAIS DE 65 (SESENTA E CINCO) ANOS. DIREITO CONSTITUCIONAL. NORMA CONSTITUCIONAL DE EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATO. NORMA LEGAL QUE REPETE A NORMA CONSTITUCIONAL GARANTIDORA DO DIREITO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.** 1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o § 2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto. 2. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.** (ADI 3768, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2007, DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007 DJ 26-10-2007 PP-00028 EMENT VOL-02295-04 PP-00597 RTJ VOL-00202-03 PP-01096)

Neste ponto, cabe ainda destacar que o referido estatuto, que é o instrumento de tutela dos idosos, assim define:

*Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.*

*Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-*

*se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.*

Diante de tais premissas, resta claro que a lei vertida na inicial não apresenta mácula de inconstitucionalidade na medida em que, ao estender o benefício da isenção às pessoas com sessenta anos de idade, ampliou um direito constitucional, o da gratuidade do transporte coletivo.

Logo, por se tratar de extensão de direitos, e não restrição, a melhor exegese possível é a de assegurar a manutenção do direito.

Quanto à alegada falta de previsão de fonte de custeio da gratuidade, cumpre apenas referir que o dispositivo referido pelo sindicato impetrante – artigo 195, parágrafo 5º, da Constituição Federal – não serve como parâmetro para o caso dos autos, uma vez que diz respeito a benefícios ou serviços prestados pela seguridade social, não estando inserido o objeto da lei da peça inaugural.

Ainda, relata o proponente que, da forma como legislou o Município de Cruz Alta, houve confisco de parte da receita, já que não houve recomposição do preço da tarifa, desrespeitando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão com as empresas de transporte público locais, ferindo assim o artigo 163, parágrafo 4º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul[2].

Neste ponto, não restam dúvidas de que as isenções pessoais ao transporte municipal não de ser fixadas por lei da iniciativa do Poder Executivo, por cuidar-se de matéria tipicamente administrativa, conforme adrede mencionado.

Contudo, conceder gratuidade no transporte municipal às pessoas com sessenta anos de idade não fere dispositivo constitucional algum.

O fundamento central da entidade sindical tem aporte econômico, e não constitucional. Nesta senda, no que pertine ao contrato de concessão celebrado entre as transportadoras e o Município, eventual desequilíbrio tarifário há de ser solvido pelas vias contratuais pertinentes, não sendo hábil a deslegitimar, por isso somente, eventual concessão de isenção a pessoas merecedoras do *discrimen* positivo.

Nesse sentido, já decidiu esse egrégio Tribunal:

*ADIN. IDOSO. ISENÇÃO DE TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO INTERDISTRITAL DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL JÁ DECLARADA. COMPETÊNCIA. O Tribunal de Justiça é competente para processar e julgar a presente ADIN, tendo em vista que a constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.870/05 é questionada frente aos comandos dos artigos da Constituição Estadual, precisamente dos arts. 1º, 8º e 163, § 4º da Carta Provincial. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. A*

*lei municipal que institui a isenção no transporte coletivo interdistrital para os idosos com idade igual ou superior a 65 anos tem respaldo no art. 60, I e V da Constituição Federal. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PRINCÍPIO ISONÔMICO. Efeitos negativos da lei impugnada sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte coletivo constitui matéria a ser solvida em ação própria, não se prestando a via eleita para discutir eventual rompimento do equilíbrio econômico-financeiro. Afastada a alegada ofensa ao princípio isonômico. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019393495, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Augusto Monte Lopes, Julgado em 08/10/2007)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR - GRATUIDADE PARA MAIORES DE 65 ANOS - EVENTUAL ROMPIMENTO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DEVERÁ SER RESOLVIDO EM AÇÃO PRÓPRIA NÃO SE PRESTANDO A VIA ESCOLHIDA PARA DISCUTIR A QUESTÃO - INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO ISONÔMICO - PRECENTES SOBRE O TEMA. Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70014064141, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 26/02/2007)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Não se revelam inconstitucionais. Leis Municipais que cuidam da instituição de gratuidade no transporte coletivo urbano, para acompanhantes de deficientes físicos e mentais, uma vez tendo respaldo no artigo 30, I e V, da Constituição Federal. Situação em que não se caracteriza tal vício mesmo à luz dos arts. 163, § 4º da Constituição Estadual e 175, da Constituição Federal, em consonância com os arts. 8º e 13, da primeira. Legislação federal, regulamentadora do artigo 175, da Carta Federal que, nas circunstâncias, não serve de 'bloqueio de competência' do Município. Se rompido o equilíbrio econômico-financeiro, no plano contratual, seu restabelecimento não encontra meio apropriado na ação direta de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (ADIn n.º 70007449606, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, julgado em 31/05/2004)*

No que toca, por outro lado, à ofensa ao princípio isonômico, melhor sorte não socorre o proponente.

Para a apuração de eventuais ofensas a tal postulado, não basta a mera constatação de ter havido alguma diferenciação. o importante é verificar se o elemento discriminador utilizado é razoável, uma vez que a vedação constitucional busca coibir apenas a arbitrariedade em sua escolha. Exemplos dessa técnica abundam: nada impede que se fixe limite de idade em concurso para atividade que exija vigor físico; que se estabeleçam cotas em universidades e no serviço público para afro-brasileiros, entre outros.

As palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (RTDP 1/79) bem ilustram o fundamento das diferenciações: *“É sempre possível designar entre categorias de pessoas desde que haja uma razão prestante, aceitável, que não brigue*

*com os valores consagrados no Texto Constitucional; isto é, que não implique em exaltar desvalores ...”.*

Pois bem. A diferenciação positiva realizada em favor de idosos parece justificada, independentemente de sua condição econômica.

Como se sabe, nessa idade, avultam as despesas financeiras, principalmente com relação à saúde, o que é suficiente para o alcance do benefício analisado. Além disso, trata-se de grupo notadamente reduzido, incapaz de inviabilizar o serviço público prestado.

Acrescente-se que a lei atacada, prima pela obediência do princípio da dignidade humana, art. 1º, III, da Constituição Federal, que visa, entre outros, reduzir as desigualdades sociais.

Ao lado do interesse das empresas concessionárias, há de serem levados em conta, e com prevalência, os princípios norteadores da administração pública, em fornecer um serviço público adequado e que atenda os interesses sociais.

Em hipótese mais controvertida - a concernente ao benefício da meia-entrada a estudantes -, o Supremo Tribunal Federal considerou legítima a discriminação realizada, não havendo razão para concluir, aqui, de modo diverso, nos seguintes termos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da "iniciativa do Estado"; não a privilegia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da*

coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 1950, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005, DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153)

Por último, cumpre destacar que a constitucionalidade defendida no presente parecer tem sido aplicada tanto pela Corte Gaúcha como por outros tribunais do País, conforme os seguintes precedentes:

**APELAÇÃO CÍVEL DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS PELO CONTROLE DIFUSO E/OU ILEGALIDADE FACE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E INDENIZAÇÃO DE PREJUÍZOS. CONCESSÃO DE GRATUIDADES OU REDUÇÕES NA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL PARA IDOSOS, OPERÁRIOS, DEFICIENTES FÍSICOS E ESTUDANTES. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL. DESEQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. NÃO OCORRÊNCIA.** Como na esfera da União não é conferida exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre serviços públicos federais, salvo dos Territórios, não poderia, não pode, e como efetivamente não fez o constituinte estadual reservar ao Governador a prerrogativa. Tanto que na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por conta do modelo federal, não há dispositivo que confira ao Chefe do Executivo reserva de iniciativa de leis sobre serviços públicos. Confirma-se o art. 82 da CE. Forçoso reconhecer, assim, a ausência de qualquer vício de iniciativa na elaboração das leis municipais que concederam benefícios (redução ou gratuidade das tarifas de transporte coletivo de passageiros) para operários, estudantes, idosos ou deficientes. Especialmente quanto a estes últimos - idosos e deficientes - a Constituição Federal consagra especial proteção, outorgando-lhes garantias distintas e específicas com vistas a promover sua inserção social, como dispõem os seguintes preceitos: artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 203, IV e V, 208, III, 227, parágrafos 1º, II, e 2º, 230 e 244. Daí que a legislação municipal não só podia como pode e deve obrigatoriamente amparar, e como efetivamente amparou os idosos e os portadores de deficiência em ordem de atenuar as dificuldades que lhes são próprias seja de inserção social, desenvolvimento, seja de locomoção, seja de relacionamento humano. Por conta disso, não calha a alegação de desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato administrativo, princípio acolhido pela Constituição no artigo 37, inciso XXI. Com efeito, prevalece o princípio do amparo aos idosos e deficientes, igualmente consagrado na Carta da República, merecendo tanto ou mais proteção quanto à conferida ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, aquele, geral em ordem de tutelar direta e imediatamente os idosos e portadores de deficiência física, direito social por excelência, este setorial ou especial, a se irradiar limitadamente no seu âmbito de atuação o dos contratos administrativos. Portanto, no caso concreto, diante da hierarquia de valores, por se cuidar de interesse social de maior relevância, ao princípio do equilíbrio econômico financeiro, sem que tal importe ferir seu núcleo essencial,

41

*porque desprezíveis no contexto os valores que significam a gratuidade ou a redução da tarifa, tenho deva preponderar o princípio da proteção aos idosos e deficientes físicos, cujos desfavores e desvalias recomendam políticas públicas prioritárias. Interesse social e razões humanitárias sobrepõem-se aos interesses econômicos. A álea econômica, por último, resulta dos humores do mercado; é risco que todo o empresário corre e por ela responde o concessionário ou permissionário. De qualquer modo, o art. 9º da lei 8.897/95, o Edital (item 10.6 fls. 60) e o Contrato de Permissão (cláusula 6.5- fls. 45), prevêem mecanismos de revisão da remuneração. Apelo desprovido, por maioria. (Apelação Cível Nº 70030425755, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 23/09/2009)*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4079/2004 - Município de Varginha - Gratuidade de Transporte aos Idosos com Idade entre 60 e 65 anos - Iniciativa da Câmara Municipal - Possibilidade - Matéria não elencada dentre as de Competência Exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Ausência de Vício Formal ou Material. Constitucionalidade Declarada. - Uma lei (ou ato normativo) poderá ser considerada material ou formalmente inconstitucional. No primeiro caso, quando o seu conteúdo for contrário à Constituição, e no segundo, quando a mácula residir no seu processo de elaboração, seja relativo à competência ou ao processo legislativo propriamente dito. - O constituinte pretendeu dar atenção especial aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos de idade, no que se refere à gratuidade do transporte, todavia, não vedou que o Município, no âmbito de sua competência constitucional, ou seja, de interesse local, ampliasse dito benefício, também, àqueles indivíduos com idade entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos. - Se a dita matéria fosse de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, a Constituição Estadual teria previsto a proibição, em seu art. 66, III, onde elenca as matérias de iniciativa do Governador do Estado, aplicáveis aos Prefeitos Municipais, em razão do princípio da simetria, o que não ocorreu. (TJMG, Ação Direta Inconst 1.0000.10.056807-0/000, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 03/04/2013, publicação da súmula em 03/05/2013)*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Diploma legal que prevê gratuidade no transporte coletivo para maiores de 60 anos. Matéria de interesse local. Ausência de Inconstitucionalidade. Representação rejeitada. (TJMG, Ação Direta Inconst 1.0000.08.478622-7/000, Relator(a): Des.(a) Roney Oliveira, CORTE SUPERIOR, julgamento em 23/09/2009, publicação da súmula em 23/10/2009).*

*MANDADO DE SEGURANÇA - LEI MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE - INOCORRÊNCIA - ORDEM DENEGADA - ADMISSIBILIDADE - APELO IMPROVIDO - DECISÃO UNÂNIME. O art. 30, V, da Constituição Federal, autoriza o Município a legislar sobre matéria de interesse local, inclusive o transporte coletivo. Não cabe dilação probatória na via mandamental. (TJMT, Ap. 12375/2003, DES.JOSÉ JURANDIR DE LIMA, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data do Julgamento 27/08/2003, Data da publicação no DJE 11/09/2003)  
AÇÃO DESCONSTITUTIVA DE OBRIGAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI LOCAL. GRATUIDADE DE TRANSPORTE COLETIVO AOS MAIORES DE SESSENTA ANOS. ALEGAÇÕES DE QUEBRA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E DE AFRONTA AOS ARTIGOS 230, § 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 224 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.*

1. *Inexiste violação das Constituições Federal e Estadual pela Lei Municipal nº 248/2000, uma vez que o município está legitimado a legislar sobre transporte gratuito aos maiores de sessenta anos.*

2. *Eventual desequilíbrio no contrato de concessão poderá ser sanado, considerando que a Lei Municipal nº 031/89 garantiu a forma de garantia e restabelecimento da situação contratual então vigente.*

3. *Inteligência do art. 39, § 3º do Estatuto do Idoso em interpretação sistemática com os arts. 230, § 2º e 30, II, da CF/88. Recurso de Apelação desprovido. (TJPR, Apel. 162377-4, 1ª Câmara Cível, Rel. Rosene Arão de Cristo Pereira, Data Julgamento: 31/05/2005 Data Publicação: 01/07/2005)*

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MUNICÍPIO DE BRUMADINHO - LEI MUNICIPAL Nº 1.507\06. GRATUIDADE DE TRANSPORTE COLETIVO AOS MAIORES DE 60 ANOS - CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO CORTE DE JUSTIÇA - ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL - FONTE DE CUSTEIO - TARIFA - INEXISTÊNCIA DE OFENSA A ATO JURÍDICO PERFEITO OU A IRRETROATIVIDADE DE LEI - DIREITO DA CONCESSIONÁRIA AO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO CONTRATO - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE - RECURSO IMPROVIDO. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0090.07.016533-8/004 - COMARCA DE BRUMADINHO - APELANTE (S): TURILESSA LTDA OU SARITUR - APELADO (A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS - RELATOR: EXMO. SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS. DATA DA PUBLICAÇÃO 19\06\2009)*

4. **Pelo exposto, o Ministério Público opina pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

Porto Alegre, 08 de julho de 2013.

**IVORY COELHO NETO,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

CAR/SBB

SUBJUR N.º 658/2013

1

[1] *Constituição Federal/88: Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.*

[2] *Artigo 163 (...)*

§ 4º - *Será assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas, resultante da repercussão financeira dos benefícios concedidos.*



COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROCESSO Nº 75.729

**PROJETO DE LEI Nº 12.083**, do Vereador **MARCIO PETENCOSTES DE SOUZA**, que altera a Lei 3.143/87, que criou o Sistema Municipal de Passes, para fixar idade de pessoa idosa.

**PARECER Nº 1.667**

Busca-se com o projeto em exame, alterar a Lei 3.143/87, que criou o Sistema Municipal de Passes, para fixar idade de pessoa idosa.

É inegável que sob o aspecto formal, tradicionalmente a casa, em seus pareceres, vem se respaldando na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, para considerar ilegal e inconstitucional propostas da temática abordada pela presente propositura.

Entretanto há algumas determinantes que devem ser observadas, e a preocupação do nobre autor se nos afigura sensata e equilibrada, mesmo que implicitamente possa alcançar âmbito de atuação do Executivo ou de órgão público. Neste aspecto ousamos não concordar com o estudo jurídico apresentado, por entendermos que a iniciativa encontra amparo no art. 13, I, da Carta de Jundiaí e merece ser debatida nesta Casa de Leis. Assim, subscrevemos os argumentos formulados às fls. 04/05, acolhendo-os na totalidade.

Isto posto, votamos favorável à tramitação da iniciativa.

É o parecer.

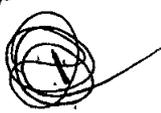
**APROVADO**  
09/08/16

Sala das Comissões, 03.08.2016.

  
**PAULO SERGIO MARTINS**  
Relator

  
**MARCIO PETENCOSTES DE SOUZA**

  
**GERSON SARTORI**  
Presidente

  
**ROBERTO CONDE ANDRADE**

  
**ROGÉRIO RICARDO DA SILVA**



*162ª. SESSÃO ORDINÁRIA, DE 13 DE SETEMBRO DE 2016*

**REQUERIMENTO VERBAL:**

**ADIAMENTO**, para a Sessão Ordinária de 22.11.2016, da apreciação do

**PROJETO DE LEI Nº 12.083 - MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**

Autor: **MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**

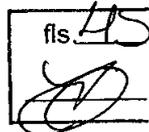
Votação: favorável

Conclusão: **REQUERIMENTO APROVADO**

**PROJETO ADIADO**



**Câmara Municipal de Jundiaí**  
Estado de São Paulo



*171ª. SESSÃO ORDINÁRIA, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2016*

**REQUERIMENTO VERBAL**

**ADIAMENTO**

para a Sessão Ordinária de 21 de março de 2017

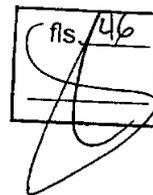
PROJETO DE LEI 12.083/2016 -- MÁRCIO PETENCOSTES

Autor do Requerimento: **Márcio Petencostes**

Votação: favorável

*Conclusão: REQUERIMENTO APROVADO*

Elt



**7ª. SESSÃO ORDINÁRIA, DE 21 DE MARÇO DE 2017**

**REQUERIMENTO VERBAL**

**ADIAMENTO PROJETO DE LEI N.º 12.083/2017 – MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**

para a Sessão Ordinária de 08 de Agosto de 2017

Autor do Requerimento: **MÁRCIO PETENCOSTES DE SOUSA**

Votação: favorável

**Conclusão: REQUERIMENTO APROVADO**

PROJETO DE LEI Nº. 12.083

Junta das:

fls. 02/06 em 28/07/16; fls. 07/42, 28/07/16;  
fl. 43 em 10/08/16 em; fls. 44 em 14/09/16;  
fls. 45 em 23/11/16; fls. 46 em 22.03.17

Observações: