



**CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP**  
PALÁCIO DA LIBERDADE



**VETO PARCIAL Nº 01, DE 06.01.2020.**

**ASSUNTO: VETO PARCIAL AOS AUTÓGRAFOS DA LEI Nº 6.322/2019 - "INSTITUI SUBSÍDIO TARIFÁRIO AO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO MUNICIPAL DE PASSAGEIROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."**

**AUTORIA: PREFEITO MUNICIPAL SR. IZAÍAS JOSÉ DE SANTANA.**

**PARECER Nº 002 - RRV - SAJ - 01/2020**

**I- RELATÓRIO**

Trata-se de Veto Parcial aos autógrafos da Lei Municipal nº 6.322/2019, Lei essa de autoria do Chefe do Executivo Municipal, que "*institui subsídio tarifário ao transporte público coletivo municipal de passageiros e dá outras providências.*"

Segundo Mensagem apresentada pelo Nobre Prefeito Municipal, *em apartada síntese*, a presente Lei, com a aprovação da Emenda Parlamentar nº 02, que alterou o artigo 3º *caput* e, **consequentemente**, alterou a essência dos seus parágrafos, e do artigo 4º, inciso I, da propositura, fez com que referidos dispositivos normativos **ficassem eivados de vícios de inconstitucionalidade material** (por aumentar os custos para a Administração Pública Municipal dos benefícios concedidos, violando regra do artigo 40, inciso IV, e parágrafo único, da LOM) **e formal** (posto que, com a aprovação da Emenda Parlamentar, *infringiu-se, igualmente*, o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes - Artigo 2º da CF/88 - legislando-se sobre matéria de competência exclusiva do Prefeito, *desarmonizando, assim, a independência entre os Poderes Legislativo e Executivo Municipal*).

O presente Veto foi remetido a essa *Secretaria* para estudo jurídico.

***É a síntese do necessário. Passamos a análise e manifestação.***

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

Cabe razão o Veto Executivo Parcial à Lei Municipal nº 6.322/2019. Senão vejamos.

*R.*



**CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ SP**  
PALÁCIO DA LIBERDADE



Com a Emenda Parlamentar nº 02, que modificou o **caput** do artigo 3º da proposição, retirando-se os requisitos para a concessão dos benefícios propostos, alargando os beneficiários da nução administrativa, alterou-se substancialmente os cálculos apresentados às fls. 10 do Projeto de Lei do Executivo nº 28, de 03.12.2019 (**que veiculou a presente Lei Municipal**), trazendo, assim, um desequilíbrio econômico ao inicialmente proposto.

Além disso, segundo a LOM, no seu artigo 40, inciso IV, e seu parágrafo único, em matéria orçamentária, a iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, não cabendo aumento de despesas, nos seguintes termos:

***“Artigo 40 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:***

***I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;***

***II- servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e vencimentos;***

***III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;***

***IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;***

***V - concessões e serviços públicos.***

***Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.”.***

Com a aprovação do texto apresentado, ocorreu, ***igualmente***, desarmonia entre Legislativo e Executivo Municipal, posto a ingerência legislativa em atos de gestão administrativa, pelo alargamento dos custos a serem suportados pela concessão dos benefícios (***aumento de beneficiários***).

**Com isso, há flagrante ofensa ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes - artigo 2º da Carta Constitucional e artigo 5º da Carta Bandeirante.**

**Apenas a título de argumentação, pedimos vênias para acostar a esse parecer jurídico dois acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em sede de ação direta de**



**CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ - SP**  
PALÁCIO DA LIBERDADE



*inconstitucionalidade (ADIn), declarou inconstitucional Leis Municipais com características idênticas ao ocorrido e tratado na presente norma, sob os mesmos fundamentos jurídicos trazidos pelo Veto Parcial Executivo.*

**III - CONCLUSÃO**

Posto isto, e tendo em vista todo o acima exposto, **entendemos, s.m.j.** estar legítimo o Veto Executivo, estando este consonante ao disposto no parágrafo 1º, do artigo 43, da Lei Orgânica Municipal.

Não obstante, caso não seja esse o entendimento da Vereança, **pode-se rejeitar o referido Veto pelo voto da maioria absoluta**, diante do disposto no mesmo parágrafo 1º e parágrafo 4º, do artigo 43, da Lei Orgânica Municipal, e do parágrafo 1º, do artigo 109, do Regimento Interno dessa Casa Legislativa.

Antes, porém, deve ser objeto de análise da **Comissão Permanente de Constituição e Justiça, da Comissão Permanente de Finanças e Orçamentos e da Comissão Permanente de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo.**

***Sem mais para o momento o, é este o nosso entendimento, sub censura.***

Jacareí, 08 de janeiro de 2020.

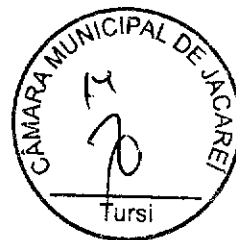
**Renata Ramos Vieira**

**Consultor Jurídico-Legislativo**

**OAB/SP n° 235.902**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



**Registro: 2019.0000729373**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2094210-48.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autora PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTEIRO LOBATO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MONTEIRO LOBATO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

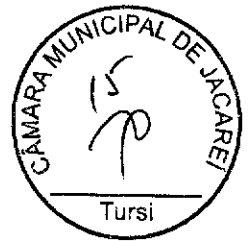
O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS E BERETTA DA SILVEIRA.

São Paulo, 4 de setembro de 2019.

**ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



**Direta de Inconstitucionalidade nº 2094210-48.2019.8.26.0000**  
**Autor: Prefeito do Município de Monteiro Lobato**  
**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Monteiro Lobato**  
**Comarca: São Paulo**

**VOTO N. 5053/19**

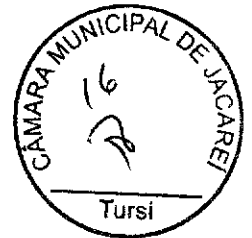
Ação direta de inconstitucionalidade. Monteiro Lobato. Lei n. 1.704, de 13 de setembro de 2018, do Município de Monteiro Lobato, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a gratuidade para pessoas idosas acima de 60 anos nos veículos de transporte coletivos urbanos. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos constantes da Constituição Federal que não são de reprodução obrigatória pela Carta estadual. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição Paulista. Norma impugnada que não indicou fonte de custeio e importou violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Dever do Poder Público de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu termo final. Caracterização de ofensa ao art. 117, da Constituição Estadual. Precedentes. Ação procedente.

**VISTOS.**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Monteiro Lobato, voltada contra a Lei n. 1.704, de 13 de setembro de 2018, que alterou a redação do inciso III do artigo 4º, da Lei n. 1.619, de 01 de agosto de 2016, ambas do Município de Monteiro Lobato, a fim de estabelecer a gratuidade dos transportes coletivos públicos de pessoas idosas acima de 60 anos nos veículos de transporte coletivo urbano. Sustentou o autor que a norma increpada é incompatível com o que dispõem os arts. 30, I e V, da Constituição Federal. De acordo com sua narrativa, os dispositivos em questão invadem a esfera de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e ferem os princípios da separação dos poderes e da autonomia do Município. A tutela de urgência foi deferida para suspender a eficácia da legislação conspurcada até solução definitiva da demanda (p. 51/53). O Presidente da Câmara Municipal de Monteiro Lobato prestou informações às p. 66/71, em que pugnou pela improcedência do pedido. A douta Procuradoria-Geral



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



de Justiça ofertou parecer pela procedência da ação (p. 74/80).

**É o relatório.**

Pretende a autora, Prefeita Municipal de Monteiro Lobato, ver declarada a inconstitucionalidade da Lei n. 1.704, de 13 de setembro de 2018, que alterou a redação do art. 4º, III, da Lei n. 1.619, de 01 de agosto de 2016, ambas do Município de Monteiro Lobato.

Assim dispõe a legislação impugnada:

*"Lei n. 1.704, de 13 de setembro de 2018.*

*Altera a redação do inciso III, do parágrafo 4º da Lei Municipal n. 1.619, de 01 de agosto de 2016, que 'Dispõe sobre a Organização e Regulamentação do Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros por ônibus no Município de Monteiro Lobato, autoriza o Poder Público a delegar sua execução e dá outras providências correlatas.'*

*Art. 1º - Fica modificado o inciso III, do parágrafo 4º da lei em epígrafe, passando a ter a seguinte redação:*

*'III garantir a gratuidade aos idosos de 60 (sessenta) anos ou mais.'*

*Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."*

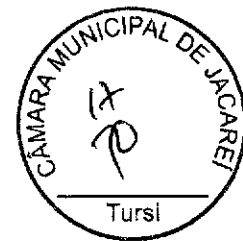
Inicialmente, cumpre consignar que o pedido não comporta conhecimento quanto à suposta incompatibilidade da norma impugnada com o disposto no art. 30, I e V, da Constituição Federal, haja vista que, nos termos dos arts. 125, § 2º, da CF, e 74, IV, e 90, da Constituição Estadual, o controle abstrato de constitucionalidade de lei municipal opera-se unicamente em relação à Constituição do Estado.

Nesse sentido é o entendimento deste C. Órgão Especial:

*"PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a Lei nº 5.995, de 08.03.16, e a Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes. Não conhecimento da ação quanto ao parâmetro apontado LOM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.995, de 08 de março de 2016, dispondo 'sobre a garantia de prioridade de vagas em creches e escolas públicas municipais, próximas de suas residências, para crianças e adolescentes portadores de deficiência física e para os filhos de pessoas também*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*portadoras de deficiência'. Inadmissibilidade. Competência legislativa privativa da União. Inocorrência. Matéria relativa à proteção à infância e à juventude. Assunto de interesse local. Lei se refere apenas a estabelecimentos municipais. Invalidação da norma não se justifica sob tal fundamento. Vício de iniciativa. Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração'. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI, XIV e XIX; e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente, na parte conhecida." (ADI n. 2196572-36.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 22.02.2017).*

Não obstante, é cediço que a ação direta é informada pelo princípio da causa de pedir aberta, razão pela qual o Tribunal não fica adstrito aos fundamentos jurídicos expostos na inicial, cabendo-lhe reconhecer a inconstitucionalidade da norma por fundamento não apontado expressamente.

Em relação ao mérito, convém lembrar os dizeres originais do art. 4º, III, da Lei n. 1.619, de 01 de agosto de 2016, do Município de Monteiro Lobato:

*"Art. 4º - [...]*

*III – garantir a gratuidade aos idosos de 65 (sessenta e cinco) anos ou mais."*

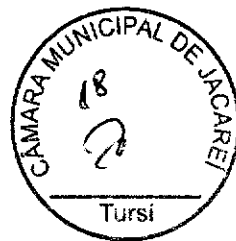
A nova redação do dispositivo, promovida pela lei ordinária em apreço, estendeu a gratuidade das passagens de coletivos municipais aos *'idosos de 60 (sessenta) anos ou mais'*.

Não houve indicação de fonte de custeio e foi alterado, em prejuízo das empresas contratadas, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos celebrados entre o Município e as concessionárias do serviço público de transporte coletivo de passageiros, o que viola os termos do art. 117, *caput*, da CE:

*"Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."* (g.n.)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Ao editar a Lei n. 1.704, de 13 de setembro de 2018, o Município de Monteiro Lobato desprezou a garantia constitucional que assegura o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, a qual impõe a manutenção das condições do pacto no curso da execução do contrato até seu término.

Acerca do tema, é oportuno o comentário de Marçal Justen Filho no sentido de que: *“A Lei admitiu expressamente o direito ao restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato, mesmo quando a ruptura derivar de eventos previsíveis, desde que imprevisíveis sejam suas decorrências [...]”*. De acordo com o autor, ao contratado assiste o direito de *“[...] exigir o restabelecimento econômico-financeiro do contrato se e quando vier a ser rompido. Se os encargos forem ampliados quantitativamente ou tornados mais onerosos qualitativamente, a situação inicial será modificada. O mesmo se passará quando atenuados ou amenizados os encargos do contratado [...]”*. *“[...] a Administração tem o dever de ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos verificados. Deve-se restaurar a situação originária, de molde que o particular não arque com os encargos mais onerosos e perceba remuneração originariamente prevista. Ampliados os encargos, deve-se ampliar proporcionalmente a remuneração”*. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Malheiros, 11ª edição, p. 543).

Nesse mesmo sentido, já se manifestou este Órgão Especial em hipóteses semelhantes:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 5.749, de 5 de abril de 2016, do Município de Catanduva, que concedeu 50% de desconto do valor da tarifa da passagem de ônibus a estudantes que frequentam cursos técnicos e profissionalizantes, no Município de Catanduva. Preliminar - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município. Inadmissibilidade. Ausência de parametricidade. Vício material. Ocorrência. Criação de despesas para os cofres públicos sem indicação da fonte dos recursos necessários para fazer frente à majoração do subsídio. Violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro. Dever de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu término. Ofensa aos arts. 25 e 117 da CE/89. Vício formal - Competência do Executivo para fixar a política tarifária de transporte público - Vício de iniciativa. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município - Violação aos arts. 5º, 25, 47, II, XIV e XIX,*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



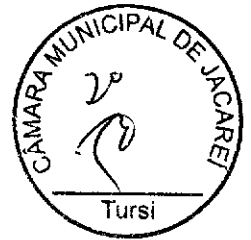
120 e 159, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição Paulista. Precedentes. Ação procedente." (ADI n. 2104997-10.2017.8.26.0000, rel. Des. Carlos Bueno, j. 18.10.2017).

*"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.011, de 02 de agosto de 2016, do Município de Suzano. Concessão de isenção da tarifa de transporte coletivo aos trabalhadores desempregados que buscam nova colocação no mercado de trabalho. Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Inviabilidade. Competência legislativa privativa do Executivo. Matéria relativa à administração pública municipal. Alteração do equilíbrio econômico-financeiro. Direito previsto pela Constituição paulista, visando à proteção do contrato administrativo e da continuidade do serviço público. Fiscalização e regulamentação dos serviços públicos são atribuições privativas do Poder Executivo - Violação à separação dos poderes - Ação procedente." (ADI n. 2175512-07.2016.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 22.03.2017).*

*"Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 13.207, de 21 de outubro de 2001 que: 'dispõe sobre orientação e o auxílio ao usuário dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo', da cidade de São Paulo. Preliminar. Extinção do feito sem julgamento do mérito por inexistir interesse processual. Impossibilidade. Condição da ação se faz presente. Vício no processo legislativo lastreado em parâmetros constitucionais. Vício formal e material. Existência. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Modulação de Efeitos. Necessidade. Lei que vigora há 15 anos. Presentes os requisitos destinados para avaliar a imprescindibilidade dos efeitos da declaração. Razões de segurança jurídica já bastariam à justificativa. Excepcional interesse social plenamente demonstrado. Gestão Municipal deverá conduzir eventual transformação na forma de prestação do essencial serviço público de transporte, ajustando-se à nova realidade emanada dessa declaração de inconstitucionalidade, sem que da mudança decorra prejuízo à população. Efeito da declaração a produzir-se com o término 120 dias, contados da data deste julgamento colegiado. Ação julgada procedente, com modulação de efeitos." (ADI n. 2126725-44.2016.8.26.0000, rel. Des. Péricles Piza, j. 07.06.2017).*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



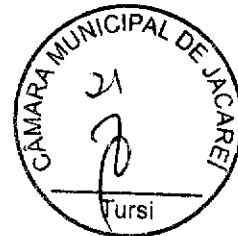
Como se vê, é irrecusável o reconhecimento da incompatibilidade da legislação municipal impugnada com o artigo 117, *caput*, da Constituição Estadual, razão pela qual deve mesmo ser declarada inconstitucional e suprimida do ordenamento jurídico.

**Ante o exposto**, julga-se procedente a ação para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.704, de 13 de setembro de 2018, do Município de Monteiro Lobato.

**ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ**  
**RELATOR**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo



**Registro: 2018.0000963664**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2120167-22.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE PIQUETE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIQUETE.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ARTUR MARQUES (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 5 de dezembro de 2018.

**PÉRICLES PIZA**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



**Direta de Inconstitucionalidade nº 2120167-22.2017.8.26.0000**

**Autor: Prefeito Municipal de Piquete**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Piquete**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 35.812**

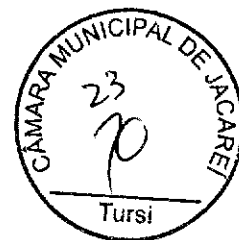
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 2.040/2017 que “Institui no âmbito do Município de Piquete o Passe Livre no Transporte Público Coletivo aos idosos a partir de 60 anos e às pessoas com invalidez permanente, incapacitadas para o trabalho, revoga a Lei Municipal 1080/85 e dá outras providências”, da cidade de Piquete. Alegado vício de iniciativa. Violado o princípio da separação de poderes. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. O caput do artigo 5º é constitucional pois trata de matéria correlata. Ausência de aumento de despesas ao erário público neste ponto. Norma de cunho administrativo – Ação parcialmente procedente.

I – Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Prefeita do Município de Piquete visando declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.040, de 15 de maio de 2017 que “*Institui no âmbito do Município de Piquete o Passe Livre no Transporte Público Coletivo aos idosos a partir de 60 anos e às pessoas com invalidez permanente, incapacitadas para o trabalho, revoga a Lei Municipal 1080/85 e dá outras providências*”.

Argumenta-se, em síntese, que o ato impugnado encontra-se eivado de vício de iniciativa, porquanto a lei proveniente do Poder



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Legislativo dispõe sobre matéria atinente ao transporte coletivo municipal, matéria tipicamente da incumbência administrativa. Sustenta-se a violação do princípio da separação dos poderes e a atribuição privativa do Chefe do Executivo de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, além de afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte coletivo, desrespeitando o que preceituam os artigos 25, 120, 144 e 176, inciso I, todos da Constituição Estadual.

**O pedido liminar foi deferido** suspendendo integralmente a Lei nº. 2.040, de 15 de maio de 2017 do Município de Piquete. (cf. fls. 28/32).

O Procurador-Geral do Estado declarou faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado, por tratar-se de matéria exclusivamente local (fls. 39/40).

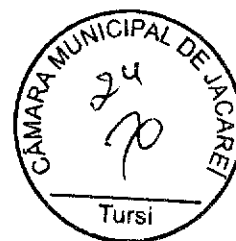
A Câmara Municipal de Piquete, não obstante regularmente intimada, deixou de prestar informações (cf. certidão de fl. 45).

Encaminhados os autos à douta Procuradoria Geral de Justiça, emitiu parecer no sentido de julgar parcialmente procedente a ação, alegando que o *caput* do artigo 5º da Lei impugnada não possui inconstitucionalidade, já que não se vislumbra inconstitucionalidade na criação de prioridade para embarque e desembarque de idosos e pessoas com invalidez permanente para o trabalho (cf. fls. 48/59).

Após, a Câmara Municipal de Piquete, prestou



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



informações tardiamente, alegando a constitucionalidade da lei impugnada, dizendo que *“a edição por iniciativa parlamentar da lei ora impugnada não fere as competências previstas no artigo 61 da Constituição Federal, vez que não se trata de um assunto que seja de competência originária do Poder Executivo”* e que *“é impróprio afirmar-se que a referida lei estaria criando um desequilíbrio contratual, vez que este não pode ser tratado de forma abstrata e decorrente de mera suposição”* (fls. 62/65).

**É o relatório.**

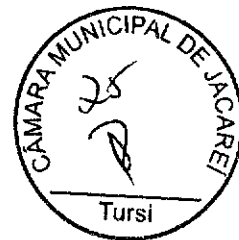
II - Consoante os ponderáveis fundamentos lançados pela exordial, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade tão somente dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e parágrafo único do artigo 5º, da Lei Municipal 2.040, de 15 de maio de 2017, do Município de Piquete, que *“Institui no âmbito do Município de Piquete o Passe Livre no Transporte Público Coletivo aos idosos a partir de 60 anos e às pessoas com invalidez permanente, incapacitadas para o trabalho, revoga a Lei Municipal 1080/85 e dá outras providências”*, nos seguintes termos:

*Art. 1º Fica instituída a gratuidade de passagem nos transportes públicos coletivos aos idosos, a partir dos 60 anos de idade, no âmbito do Município de Piquete, denominado Passe Livre Gratidão.*

*Parágrafo único. Para terem direito ao Livre Acesso aos veículos que compõem o Sistema de Transporte Público*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*Coletivo, os idosos deverão apresentar documento de identificação oficial com foto, não sendo extensivo o direito ao acompanhante.*

*Art. 2º Fica também instituída a gratuidade de passagem nos transportes públicos coletivos no âmbito do Município de Piquete às pessoas que possuam invalidez permanente incapacitante para o trabalho.*

*Art. 3º Fica alterado o inciso III do artigo 4º da Lei Municipal*

*Ordinária nº 2011 de 27 de fevereiro de 2015*

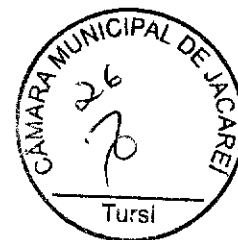
*Art. 4º Os custos provenientes da concessão do benefício serão visto como parte integrante do preço da tarifa vigente, não sendo permitida a sua alteração em razão do benefício criado por esta lei.*

*Art. 5º As empresas de transportes coletivos urbano assegurarão prioridade ao idoso e ao inválido permanente no embarque e desembarque no ônibus de todas as linhas do município.*

*Parágrafo único. Os pontos de acesso ao transporte coletivo de passageiros deste município devem conter placas alertando sobre a prioridade às pessoas mencionadas no caput para embarque e desembarque nos coletivos e para a utilização dos assentos.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*Art. 6º O Poder Executivo Municipal irá regulamentar esta lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar de sua publicação, especificando as providências a serem adotadas pela empresa concessionária de serviço urbano de transporte público para fins de atendimento à presente lei.*

*Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal nº 1.080 de 09 de janeiro de 1985.*

Pela leitura dos dispositivos, verifica-se que a norma versa sobre matéria inerente à atividade típica do Poder Executivo, qual seja, **organização administrativa.**

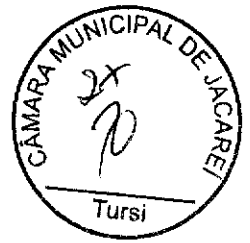
Com efeito, ao editar a norma ora guerreada, o Legislativo criou obrigação à Administração, de forma a usurpar, ainda que indiretamente, funções que não lhe competem, vez que tal matéria diz respeito à **organização de prestação de um serviço público municipal**, que deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo.

Nesse exato sentido explica a doutrina de Hely Lopes Meirelles quando aponta que “*a execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos)*”





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade” (Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição, Malheiros Editores, pág. 577).*

Em que pese ser relevante a preocupação da Câmara Municipal, no caso em apreço, a criação da norma jurídica se deu com total desrespeito às regras constitucionais estaduais.

A iniciativa do Legislativo importou em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais, previstos no art. 5º, art. 47, II, XIV e XVIII, e art. 144, todos da Constituição deste Estado. Vejamos:

*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*(...)*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*(...)*

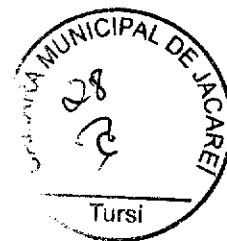
*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

*(...)*

*XVIII - enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



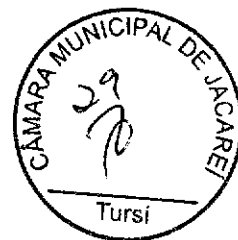
*Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre a **isenção de tarifas nos transportes públicos aos idosos a partir de 60 anos e às pessoas com invalidez permanente, incapacitadas para o trabalho**, revelou-se verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional por violar o Princípio da Separação de Poderes, o qual consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, as quais devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com atividade típica.

Referido sistema foi esboçado, pela primeira vez, por Aristóteles, na obra "Política", tendo sido detalhado posteriormente por John Locke, no "Segundo Tratado do Governo Civil", que também reconheceu três funções distintas, sendo, finalmente, consagrado na obra de Montesquieu, "O Espírito das Leis" - a quem devemos a divisão e distribuição clássicas -, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal, transformado em dogma pelo artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, encontrando previsão no artigo 2º da nossa Constituição Federal (in Direito Constitucional, 27ª ed. Editora Atlas, São



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Paulo, 2011 p. 424).

O princípio, ademais, é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (“checks and balances”), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

Insta consignar que a adoção das providências necessárias à administração, e gestão de serviços públicos municipais é matéria típica do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre a melhor forma da utilização e destinação de despesas e receitas de seu Erário, a teor do disposto nos incisos II e XIV do artigo 47 da Constituição Estadual.

Ademais, os artigos 120 e 159 da Constituição Estadual preveem:

*Artigo 120 - os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer.*

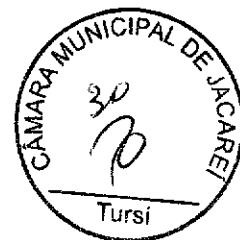
*Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.*

*Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.*

Dessa forma, ao prever a competência do órgão executivo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



para a fixação de tarifas, a Constituição Estadual incluiu alterações, isenções, etc., e, assim, a isenção de tarifa por ato normativo do Poder Legislativo, como ocorreu *in casu*, viola a cláusula da separação de poderes constante do art. 5º da Constituição Estadual.

Na organização político-administrativa, o município apresenta funções distintas. O prefeito (chefe do Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, que compreende, dentre outras coisas, o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos, enquanto que a função básica das Câmaras Municipais (Poder Legislativo) é legislar, editando normas gerais e abstratas que devem pautar a atuação administrativa.

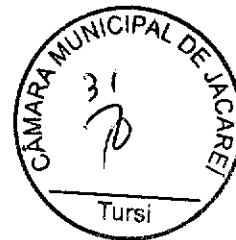
No presente caso, a Câmara dos Vereadores não se limitou a observar sua autonomia. Ao contrário, extrapolou aos limites de sua atividade típica, porquanto **criou norma de natureza organizacional da Administração Pública**, o que configura indevida ingerência na esfera de atuação do Poder Executivo.

Sobre tema semelhante este Colendo Órgão Especial já se manifestou:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA PELO SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO - INTERURBANO - LEGITIMIDADE AD CAUSAM ATIVA - RECONHECIMENTO - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 90, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ATO*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*NORMATIVO QUESTIONADO QUE REGULAMENTA O TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS EM MUNICÍPIO INTEGRANTE DA BASE TERRITORIAL DO SINDICATO REQUERENTE - EXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA E INTERESSE JURÍDICO ENTRE AS FINALIDADES ESTATUTÁRIAS DO REQUERENTE E O CONTEÚDO DA NORMA QUESTIONADA - PRELIMINAR REJEITADA". "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 026, DE 06 DE JUNHO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE TATUÍ, QUE DISPÕS SOBRE A GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO URBANO A PESSOAS COM IDADE IGUAL OU SUPERIOR A 60 (SESSENTA) ANOS - SERVIÇO PÚBLICO DELEGADO MEDIANTE CONCESSÃO OU PERMISSÃO, INCUMBINDO AO PODER EXECUTIVO A SUA FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO PREFEITO - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - DIPLOMA NORMATIVO, ADEMAIS, PASSÍVEL DE INTERFERIR NO EQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, XVIII E XIX, LETRA 'A', 119, 120, 144 E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

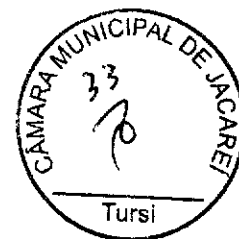


*podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "Os serviços públicos delegados, tal como ocorre na hipótese do transporte coletivo urbano, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização pelo Poder Público e são remunerados mediante tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, nos termos dos artigos 119, 120 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual, levando-se em conta, dentre outros fatores, o custo de manutenção do sistema". "Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a isenção de tarifa de transporte coletivo concedida por ato normativo de origem parlamentar, suprimindo do Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de conduzir a política remuneratória de serviço público". (Direta de Inconstitucionalidade 2148893-69.2018.8.26.000, Relator Renato Sartorelli, j. 17/10/2018) Grifo nosso.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ESTENDE GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL AOS IDOSOS ENTRE 60 E 65 ANOS DE IDADE - VÍCIO DE INICIATIVA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Porque constatados vício de iniciativa, ausência de previsão orçamentária para as despesas que cria e usurpação da prerrogativa exclusiva do Poder Executivo de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



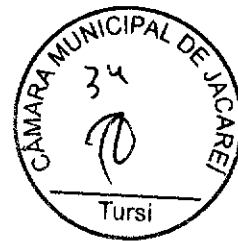
*perquirir da conveniência e oportunidade da extensão da gratuidade do serviço de transporte coletivo, é caso de procedência desta ação para, com efeito ex tunc, declarar inconstitucional a Emenda n° 35, de 19 de outubro de 2010, que alterou a Lei Orgânica do Município de Ferraz de Vasconcelos, com fulcro nos artigos 5º, 25 e 47, II, da Constituição do Estado de São Paulo. 2. Ação julgada procedente (Direta de Inconstitucionalidade n.º 0052667-80.2011.8.26.0000, Relator: Artur Marques, j. 14/12/2011)*

Além disso, a lei em comento interfere claramente no regime jurídico de concessão do serviço público de transporte municipal de passageiros, matéria afeta privativamente ao Chefe do Poder Executivo, podendo afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte coletivo.

Ainda, sustentando esse entendimento, a Suprema Corte possui precedentes no sentido de que são incompatíveis com a Constituição Federal, diplomas normativos de iniciativa parlamentar a versarem a instituição de benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, considerada interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, tema reservado ao Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação e harmonia dos Poderes. (Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo n° 929.591, Segunda Turma, relator ministro Dias



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



Toffoli, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 27 de outubro de 2017).

Por outro lado, conforme bem salientou a Doutra Procuradoria de Justiça, o *caput* do artigo 5º da lei impugnada não possui inconstitucionalidade, uma vez que a criação de prioridade para embarque e desembarque de idosos e pessoas com invalidez permanente para o trabalho nos transportes públicos não violam a Constituição Estadual.

Conforme precedente do Supremo Tribunal Federal, a concessão de prioridade para embarque e desembarque para certas categorias de usuários do serviço público de transporte coletivo urbano consiste em matéria de iniciativa legislativa comum ou concorrente (STF, RE 573.040-SP, Rel. Min. Dias Toffoli, 29-11-2011, DJe 06-12-2011).

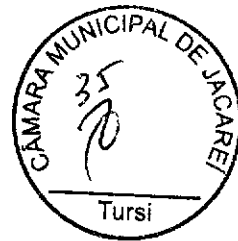
Ademais, o Douto Procurador bem lembrou entendimento deste Relator, em um recente julgado:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.659, de 21 de outubro de 2015 que: dispõe sobre a parada livre para desembarque de usuário do transporte coletivo de Ribeirão Preto e dá outras providências. Ausência de vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Lei municipal que trata de matéria correlata. Ausência de aumento de*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo



*despesas ao erário público. Norma de cunho administrativo em consonância com a Constituição Estadual e Federal. Ação julgada improcedente (TJSP, ADI n. 2004568-69.2016.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, DJe 30-05-2016).*

De outro modo, o parágrafo único do artigo 5º da lei ora impugnada, ao prever a instalação de placas nos pontos de acesso ao transporte coletivo de passageiros, informando sobre a prioridade das pessoas mencionadas, viola a reserva da Administração, por ser típico ato de gestão, que prescinde da edição de lei, ainda que de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em ofensa ao art. 47, XIV, da Constituição Paulista.

Assim, desnecessários maiores achegos para concluir pela parcial procedência desta ação direta de inconstitucionalidade por evidente vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes.

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo **parcialmente procedente** o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º, parágrafo único do artigo 5º, da Lei nº 2.040, de 15 de maio de 2017, do município de Piquete.

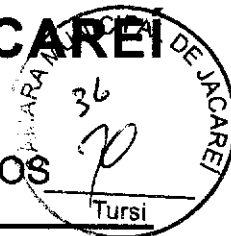
**PÉRICLES PIZA**

**Relator**



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



## Veto Parcial nº 001/2020

**EMENTA:** *Veto parcial aos autógrafos da Lei nº 6.322/2019, que institui subsídio tarifário ao transporte coletivo municipal de passageiros. Inconstitucionalidade formal. Acolhimento do Veto. Considerações. Efeito prático. Lei Federal nº 10.741/03. Estatuto do Idoso.*

### DESPACHO

Aprovo o parecer de nº 002 – RRV – SAJ – 01/2020 (fls. 11/13) por seus próprios fundamentos.

O veto parcial aposto pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito, comporta ACOLHIDA pelas sólidas razões trazidas no parecer ora aprovado, devidamente corroboradas pelos recentes julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o tema.

Todavia, destaco relevante aspecto prático da matéria em apreço, pois, com o eventual acolhimento do veto em questão, **somente maiores de 65 anos** - por força do Estatuto do Idoso - terão direito à gratuidade.

Isso porque o artigo 39, do Estatuto do Idoso assim dispõe:

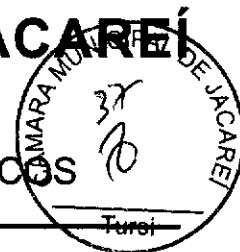
Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços

Página 1 de 2



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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.*

Portanto, resta claro que a gratuidade as pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, **depende de Lei Municipal para ser concedida**, o que inexistirá com eventual acolhimento do veto.

Feitas tais considerações, remeto ao Setor de Proposituras para prosseguimento.

Jacareí, 08 de Janeiro de 2020.

**Jorge Alfredo Cespedes Campos**  
*Secretário-Diretor Jurídico*

Página 2 de 2