



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO nº 01 / 2018.

CONSIDERADO OBJETO DE DELIBERAÇÃO E
DESPACHADO AS COMISSÕES DE

Assessoria Jurídica
 Justiça e Redação
 Finanças e Orçamento
Transporte e Segurança Pública

COLENDO PLENÁRIO:

Sala das Sessões em 24/10/2018
[Signature]
2.º Secretário

Há vários anos tenho recebido diversos pedidos de munícipes para que seja alterada a idade mínima prevista no §1º do artigo 11 da Lei Orgânica do Município, que dispõe sobre a isenção para algumas pessoas no transporte coletivo municipal.

A Constituição Cidadã, que a partir de 1.988 colocou o cidadão como seu protagonista (em oposição à autoritária de 1.967/1.969 que prestigiava o Estado em detrimento do indivíduo), dispõe em seu art. 230, que o Estado tem o dever de, amparando as pessoas idosas, lhe assegurar participação na comunidade, defesa de sua dignidade e bem estar.

O Estado a que se refere essa disposição constitucional não se restringe tão só à União Federal, mas, se dirige aos dois outros entes da Federação, o que inclui o Município.

As normas legais que decorrerem desse preceito da Carta Política, podem ser editadas, pois há competência concorrente da União, Estados-membros, Distrito-federal e Municípios, apenas se exigindo, destes três últimos entes, que as normas por eles editadas tenham caráter complementar da Lei Nacional.

É o que se dá com o Projeto de Lei que ora se apresenta.

É que, muitas vezes, para não se dizer na maioria dos casos, a pessoas que encontra na situação contemplada pela lei, é economicamente hiposuficiente, tendo em vista o baixo valor recebido de aposentadoria.

O que se propõe é uma alteração no § 1º do artigo 11 da LOM, dado seu alcance social relevante, para que esse mesmo alcance não se perca.

Especificamente, a presente propositura se dá para o fim de conceder ao idoso a partir de 60 anos, por reconhecida razão humanitária, a isenção do pagamento de tarifa, sendo certo que cabe ao município legislar sobre o assunto.

O estatuto do idoso, Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2.003, em seu artigo 39, §3º, assim dispõe:

[Large handwritten signature]

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



“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.

.....

§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.”

Após a justificativa quanto ao aspecto eminentemente técnico-jurídico, pontua-se e expõe-se que é de sobejo, também justificável a apresentação e a expectativa de certeza na aprovação deste projeto, sob o ângulo social.

Também, para preservar a segurança jurídica do contrato já existente com as concessionárias, dispõe o Projeto que será aplicado o novo regramento, somente após a assinatura do contrato do novo certame licitatório.

Na tentativa de contemplar aos idosos a partir de 60 anos e igualar os benefícios dados aos mesmos em vários municípios da região, inclusive na cidade de São Paulo, é que, obedecidas as formalidades regimentais, pelas razões que acima alinhavo e porque conheço o espírito público solidário de meus nobres Pares é que me empenho no pedido de apoio integral para a aprovação do Projeto de Emenda à Lei Orgânica.

Assim, apresentamos o presente Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município, para o beneplácito do Íncrito Plenário.

Plenário Vereador Dr. Luiz Beraldo de Miranda, em 24 de outubro de 2018.


PROTÁSSIO RIBEIRO NOGUEIRA
Vereador - PSD





Câmara Municipal de Mogi das Cruzes
Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 01 / 2018.

162

(Altera o § 1º do artigo 11 da Lei Orgânica do Município)

A CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI DAS CRUZES DECRETA:

Art. 1º - O § 1º do inciso XXXIX do artigo 11 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 11 - ...
XXXIX - ...

§ 1º - Aos cidadãos da faixa etária a partir de sessenta anos a gratuidade de transporte coletivo nas linhas urbanas e rurais de ônibus;(NR)

Art. 2º - Esta Emenda à Lei Orgânica do Município entrará em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Dr. Luiz Beraldo de Miranda, em 24 de outubro de 2018.

PROTÁSSIO RIBEIRO NOGUEIRA
Vereador - PSD



PROCESSO 162/18
PROJETO DE EMENDA A LEI ORGÂNICA 1/18
PARECER 167/18

Trata-se de projeto de lei de autoria do vereador **PROTÁSSIO RIBEIRO NOGUEIRA** visando a alteração do art. 11, XXXIX, §1º, da LOM, com o fim de estender a gratuidade da tarifa de ônibus aos maiores de 60 anos.

Acompanha o feito, os motivos que nortearam a proposta (fls. 01 e 02).

É o relatório.

Visa o presente projeto de lei reduzir de 65 para 60 anos a gratuidade na tarifa de ônibus.

Ocorre que a matéria já foi declarada inconstitucional reiteradas vezes tanto no TJSP quanto no STF.

Isso porque a isenção tarifária, diferentemente da isenção de impostos não é matéria concorrente, já que se trata de gestão administrativa, que, aliás, pode repercutir nos contratos em vigor.

Sem necessidade de se alongar muito no tema, citamos as seguintes decisões que bem elucidam a questão:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 026, DE 06 DE JUNHO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE TATUI, 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 ECONÔMICO-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 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”. (TJSP, ADI 2148893-69.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, julg. 17/10/18) (grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 223/2013, DO MUNICÍPIO DE FRANCO DA ROCHA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CONCEDE ISENÇÃO DA TARIFA DE TRANSPORTE COLETIVO AS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS. **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA RELATIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. ISENÇÃO DE TARIFA QUE PROMOVE A ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. INADMISSIBILIDADE. CONTRATO ADMINISTRATIVO QUE CONTA COM PROTEÇÃO PARA SUA REGULAR CONTINUIDADE. FISCALIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS QUE SÃO ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO, NÃO PODENDO O LEGISLATIVO AGIR 'ULTRA VIRES'. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL MACULANDO A NORMA OBJURGADA. AÇÃO PROCEDENTE**” (TJSP, ADI 2167813-28.2017.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, julg. 08/08/18) (grifo nosso).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 001/2017, de 08.03.2017, do Município de Caieiras, que deu nova redação ao artigo 128 da Lei Orgânica daquela cidade, de iniciativa parlamentar, que ampliou a isenção de pagamento da tarifa de transporte público aos idosos, de modo a beneficiar as pessoas a partir de sessenta anos de idade. Processo legislativo. Invalidez. **Tema alusivo ao serviço em mira, que diz respeito, privativamente, ao Chefe do Executivo local. Ingerência, ademais, no ajuste firmado com a empresa prestadora, com evidente reflexo econômico. Invasão da competência manifesta.** Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV e XVIII, 120, 144 e 159 da Carta Bandeirante. Prévio tino deste C. Órgão Especial. AÇÃO PROCEDENTE” (ADI 2051609-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, julg. 26/07/17).

“Agravamento regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. Lei de iniciativa parlamentar que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. **Equilíbrio econômico financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação.** Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.



1. **O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.**

2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em **matéria sujeita à reserva de administração**, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal). 3. Agravo regimental não provido" (ARE nº 929.591, Rel. Min. Dias Toffoli, julg. 06/10/17) (grifo nosso).

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO LEI MUNICIPAL INICIATIVA PARLAMENTAR TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO TARIFA ISENÇÃO SEPARAÇÃO DOS PODERES PRECEDENTES NEGATIVA DE SEGUIMENTO. (...) O acórdão recorrido está em harmonia com a **jurisprudência do Supremo**, segundo a qual **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**" (RE nº 650.774/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 08/05/18). (grifo nosso)

Diante disso, entendemos pela inconstitucionalidade do projeto em tela, em razão do vício de iniciativa.

Lembramos, ainda, que tal apontamento é mera **sugestão de orientação dos trabalhos desta Casa.**

No mais, as **questões de mérito, inclusive sobre os aspectos técnicos da proposta**, deverão ser objeto de apreciação pelas Comissões Permanentes desta Casa, bem como dos nobres vereadores que, para aprovar o projeto, dependerão do voto da maioria dos Senhores Vereadores presentes à Sessão em que a matéria for discutida, conforme prevê o parágrafo único do artigo 79 da Lei Orgânica do Município.

Era o que tínhamos a informar.

P. J. 13 de novembro de 2018.


ANDRÉ DE CAMARGO ALMEIDA
PROCURADOR JURÍDICO



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



COMISSÃO PERMANENTE DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer ao
Proj. de Emenda à L. O. M. nº 01/18
Proc. Legislativo nº 162/2018

De autoria do ilustre **Vereador Protássio Ribeiro Nogueira**, o Projeto de Lei ora em epígrafe dispõe sobre **nova redação ao § 1º do inc. XXXIX do art. 11 da L.O.M. objetivando estender a gratuidade do transporte coletivo municipal aos maiores de sessenta anos.**

A proposta vem justificada pelo ilustre autor, contando com número regimental de assinaturas, apontando a necessidade de atender aos reclamos da população, posto que atualmente a gratuidade do referido serviço público se dá a partir dos sessenta e cinco anos a teor do vigente texto da lei orgânica.

O projeto recebeu a análise da Procuradoria Jurídica da Câmara que apontou, em seu parecer de fls. 03/05, seu entendimento no sentido de inconstitucionalidade da proposta por vício de iniciativa, que em seu entender deveria se dar pelo Chefe do Poder Executivo.

Apresenta como embasamento de seu parecer alguns julgados do Tribunal de Justiça do Estado de S. Paulo e do Supremo Tribunal Federal.

Vindo a propositura à nossa relatoria nesta Comissão, verificamos que se trata de matéria meritória e de indiscutível relevância atendendo por certo ao interesse da população maior de sessenta anos usuária dos serviços de transporte coletivo municipal.

Destarte, não há dúvidas de que sob o prisma jurídico legislativo, a possibilidade de iniciativa da proposta por parlamentar não encontra entendimento homogêneo na visão dos tribunais, não havendo como dizer neste ponto que se trate de questão pacífica. Isto dizemos a partir da análise de outras decisões oriundas também do Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao qual cabe a interpretação da Constituição Republicana.



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9589
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



O ponto que leva tribunais por vezes a entender que a iniciativa devesse se dar pelo Executivo é alusiva sempre à avaliação tarifária que uma nova isenção pode desencadear, pois o concessionário de serviço público, ou seja as empresas operadoras do transporte coletivo podem vir a pleitear que a tarifa de ônibus seja majorada para custear o percentual de gratuidade que a empresa terá de conceder ou que o município venha a subsidiar a diferença. Eis a razão pela qual o Executivo como gestor do transporte sempre tenha melhores condições de planejamento e organização do mesmo. Destarte isto não retira a possibilidade de que a idade mínima seja revisada para que a isenção se dê a partir dos 60 (sessenta) anos como pretendido.

A exemplo, podemos mencionar que a gratuidade a partir dos sessenta anos é concedida em diversos entes federativos, sendo que, para alguns há condições para desfrutar do direito, conforme estabelecem os entes federados de forma diferenciada, a saber:

- No **transporte coletivo municipal**, estabelecido em nossa cidade, a idade mínima atual é de **65 anos**, comprováveis pela apresentação de documento de identidade ou cartão próprio emitido pela Prefeitura, não havendo limitação a quantos usuários embarquem nessa condição nos ônibus municipais;
- No **transporte coletivo intermunicipal urbano de característica rodoviária convencional**, a idade mínima é de **60 anos**, sendo condicionado o direito ao máximo de **dois assentos** reservados por veículo e a **solicitação para usufruir desse direito** deve ser feita **no mínimo 24 horas e no máximo 5 dias antes da viagem** apresentando-se RG e CPF; no embarque é obrigatória a apresentação de identidade com foto; desistências de reserva devem ser avisadas com antecedência mínima de 3 horas da partida; se não houver reservas até 24 horas antes da partida a empresa poderá liberar os assentos para venda normal;
- No **transporte coletivo interestadual**, a idade mínima é de **60 anos** sendo um direito **limitado aos usuários com renda igual ou inferior a 2 salários mínimos**, requisitos comprovados pelo RG original, carteira de trabalho e ou holerite do empregado ou previdência social; e ainda limitada ao **máximo de 2 assentos gratuitos por veículo**, e caso ocupados por quem detiver tais condições, os demais assentos serão disponibilizados com desconto de 50% do valor da tarifa; Os bilhetes para viagens até 500 km de distância devem ser adquiridos com no máximo 06 horas de antecedência e para distância maior, no máximo com 12 horas de antecedência; Os assentos para tal finalidade não



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



vendidos até 3 horas antes da partida estarão livres para venda normal.

- Anote-se que a gratuidade interestadual diz respeito ao transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário e não ao transporte aéreo (onde não há gratuidade) e às taxas de terminal ou de pedágio, a exemplo.

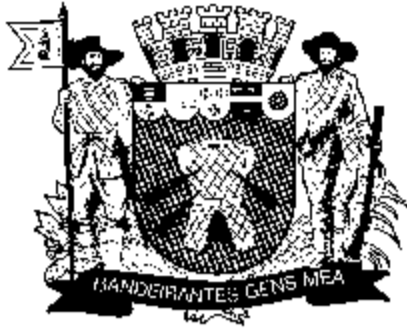
- No **transporte metropolitano paulista** operado pelo **Metrô, trens da CPTM e serviços de ônibus gerenciados pela E.M.T.U.** possibilita-se gratuidade ao usuário com idade mínima de **60 anos**, sendo necessário **cadastramento prévio e obtenção do cartão fornecido pelo Estado.**

No caso de Mogi das Cruzes o transporte municipal por ônibus é operado por meio de empresas privadas concessionárias do serviço público do município e cujo impacto tarifário decorrente da isenção que se implementará, caso a redução de idade para isenção ocorra, deverá ser analisado pela Comissão Parlamentar competente.

Assim como foi apontado pela d. Procuradoria Jurídica decisões desfavoráveis à iniciativa parlamentar, encontramos por sua vez outras favoráveis, o que não retira todavia a cautela que o referido órgão jurídico quis salientar para que esta Casa Legislativa aprecie a questão. Citamos a exemplo a r. decisão prolatada oriunda do **E. STF no Recurso Extraordinário 702.848 de relatoria do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello** onde foi questionado idêntico benefício aos maiores de sessenta anos, inserido na lei orgânica de Barretos por iniciativa também de parlamentar.

Do texto da r. Decisão de 29.04.2013 oriunda do STF e ora mencionada, extraímos os seguintes trechos:

“Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a extensão da gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos. Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local.



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes 009

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br

[...]

De outro lado, impende salientar que a concessão da gratuidade do transporte coletivo público urbano às pessoas entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, por iniciativa parlamentar, não configura, por si só, causa geradora de aumento de despesa pública ou situação evidenciadora da necessidade de prévia dotação orçamentária, tal como assinalaram, nestes autos, a Câmara Municipal de Barretos/SP (fls. 329/332) e o eminente Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 455/456). Essa afirmação torna aplicável, ao caso, a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis.

[...]

Vale registrar, ainda, quanto à discussão sobre a necessidade de previsão orçamentária, a seguinte passagem do voto da eminente Ministra CARMEN LÚCIA, proferido por ocasião do julgamento plenário da ADI 3.768/DF, de que ela própria foi Relatora: "**A constitucionalidade da garantia não ficará comprometida**, em qualquer caso, pois o idoso tem, estampado na Constituição, **o direito ao transporte coletivo urbano gratuito**. Quem assume o ônus financeiro não é questão que se resolve pela inconstitucionalidade da norma que repete o quanto constitucionalmente garantido." (grifei)

Cumprе ressaltar, por relevante, que esse entendimento foi reafirmado no julgamento proferido no âmbito desta Corte a propósito de questão similar à que ora se examina nesta sede recursal (RE 573.040/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI)."

(cópia do julgado anexa)

Logo, conforme se vê do referido Julgado que ora juntamos e das decisões referidas pela d. Procuradoria Jurídica desta Casa em seu parecer, sob aspecto jurídico os próprios tribunais não tem uma posição homogênea, já que a mesma Corte a exemplo (STF) apresenta decisões antagônicas sobre o tema, valendo destacar obviamente que o que se discute não é a meritória redução da idade para isenção alcançando maior número de munícipes, mas sim se a propositura poderia se dar por iniciativa comum do Legislativo e Executivo ou tão somente deste último.

Nosso posicionamento particular sempre foi o de prestigiar a todas os segmentos da população, mormente os maiores de sessenta anos que muito já contribuíram e ainda contribuem para com a nossa nação, sendo justa a pretensão meritória do presente projeto.



Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

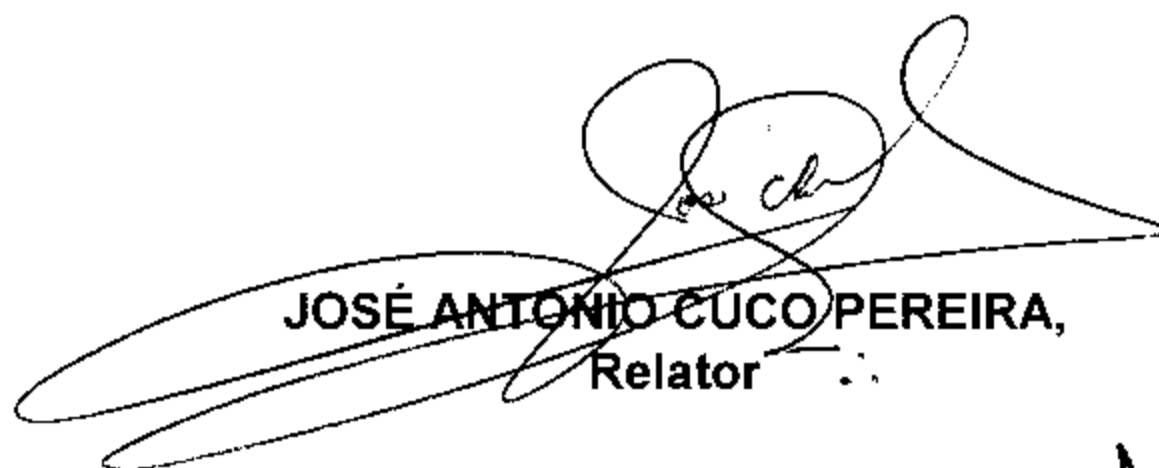
Estado de São Paulo


Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583
E-mail: cmmc@cmmc.com.br




Assim, esta Comissão não tem como firmar uma posição derradeira sobre o aspecto jurídico da iniciativa, pois nem o próprio Judiciário colocou fim sobre a questão e, considerando a meritória propositura, entendemos por opinar pela **normal tramitação** da proposta, para que tenha o seu mérito avaliado e deliberado pelo ínclito Plenário.

Plenário "Ver. Dr. Luiz Beraldo de Miranda", em 11 de dezembro de 2018.


JOSÉ ANTONIO CUCO PEREIRA,
Relator


PROTÁSSIO R. NOGUEIRA,
Presidente


MAURO L. C. DE ARAÚJO
Membro



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 702.848 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
RECTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
RECDO.(A/S) : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SETPESP**
ADV.(A/S) : **MÁRIO ALVARES LOBO E OUTRO(A/S)**
RECDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE BARRETOS**
ADV.(A/S) : **LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR**

DECISÃO: O **presente** recurso extraordinário **foi interposto** contra decisão, que, **proferida em sede** de fiscalização abstrata de constitucionalidade (**CE** art. 125, § 2º), pelo Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça local, **acha-se consubstanciada** em acórdão assim ementado (fls. 417):

“Ação direta de inconstitucionalidade – Artigos 11, 14 e 15 da Emenda nº 26, de 27 de maio de 2010, à Lei Orgânica do Município de Barretos, que excluem da competência privativa do Chefe do Executivo legislar sobre ‘serviços públicos’, e estendem a gratuidade no transporte público municipal para os idosos desde os seus 60 (sessenta anos) – Falta de interesse do requerente para postular a inconstitucionalidade do artigo 11 da referida Emenda à Lei Orgânica do Município – Alteração legislativa que apenas adequa a redação do inciso III do artigo 61 da Lei Orgânica local ao decidido em precedente ação direta de inconstitucionalidade julgada por este mesmo C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Artigos 14 e 15 da referida Emenda que estendem aos idosos, desde os seus 60 (sessenta anos), a gratuidade do transporte público municipal – Inadmissibilidade – Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis – Benesse que, a despeito de incentivada pelo Estatuto do Idoso (Lei



Federal nº 10.741/03), deve ser implementada de forma planejada e responsável, de molde a não transferir à empresa concessionária de serviço público e, em última análise, ao próprio poder público municipal concedente, os custos de implementação do benefício – Violação do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo – Precedentes jurisprudenciais do C. Órgão Especial deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Ação procedente em parte – Inconstitucionalidade dos artigos 14 e 15 da Emenda nº 26, de 27 de maio de 2010, à Lei Orgânica do Município de Barretos, deste Estado de São Paulo, reconhecida.” (grifei)

O eminente Chefe do Ministério Público paulista, **ao deduzir** o presente apelo extremo, **sustentou** que o Tribunal “a quo” **teria transgredido** preceitos **inscritos** na Constituição da República.

*Entendo revelar-se processualmente viável a pretensão recursal ora deduzida, **considerada não só** a autonomia constitucional inerente aos Municípios (CE art. 30, I), **mas, também, o que prescreve** o art. 39, § 3º, da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso):*

“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.

.....
*§ 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.”
(grifei)*

Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CE art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a

RE 702848 / SP

extensão da gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas **compreendidas** na faixa etária **entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos**.

Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local.

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição **de princípio estruturante** da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se** como prerrogativa política, que, **outorgada** ao Município *pela própria* Constituição da República, **somente** por esta pode ser **validamente** limitada, **consoante observa** HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica (“**Direito Municipal Brasileiro**”, p. 92/93, item n. 2, 17ª ed., atualizada por Adilson Abreu Dallari, 2013, Malheiros):

“A autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um ‘minimum’ de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.

.....
No que concerne às atribuições mínimas do Município, erigidas em princípios constitucionais garantidores de sua

autonomia (arts. 29 e 30), constituem 'um verdadeiro direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado (União), sendo inconstitucionais as leis que, de qualquer modo, o atingirem em sua essência'. (...)." (grifei)

Essa mesma percepção do tema já era perfilhada por SAMPAIO DORIA ("Autonomia dos Municípios", "in" Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), cujo magistério – exposto sob a égide de nossa primeira Constituição republicana (1891) – bem ressaltava a extração constitucional dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica que a Carta Federal, ela própria, atribuiu aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, **ganha relevo, a meu juízo, no exame** da controvérsia suscitada nesta sede recursal extraordinária, **a prerrogativa da autonomia fundada** no próprio texto da Constituição da República, **que confere ao Município plena competência para dispor – com apoio** em sua vontade político-jurídica e **em razão** de um juízo próprio de conveniência – **sobre as condições** viabilizadoras do exercício, **por pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, do benefício da gratuidade** nos transportes coletivos públicos urbanos.

Vale rememorar, por oportuno, que os Municípios, podendo legislar sobre assuntos de interesse local, dispõem de competência normativa para validamente estabelecer regras sobre o transporte coletivo de passageiros no âmbito intramunicipal, como tem sido reiteradamente proclamado por esta Corte Suprema (ADI 845/AP, Rel. Min. EROS GRAU – RE 107.337-EDv/RJ, Red. p/ o acórdão Min. ILMAR GALVÃO, v.g.).

Cumpre acentuar, a propósito do tema, a orientação de MARCO ANTONIO VILAS BOAS ("Estatuto do Idoso Comentado", p. 77, 3ª ed., 2011, Forense), **cujo magistério, a respeito da matéria em exame, é bastante**



RE 702848 / SP

expressivo:

“A legislação local (município) poderá dispor sobre a gratuidade de transportes urbanos previstos no ‘caput’ do artigo para as pessoas com idade acima de 60 (sessenta) anos. Diante dessa hipótese que concede mais direitos e vantagens aos idosos, como Ordem Social, não há, conseqüentemente, choque com a Norma Maior. Se a lei ordinária não pode limitar direitos sociais conferidos pela Carta Constitucional (a não ser quando haja previsão nela mesma), pode, contudo, em inúmeros casos, dar-lhe um sentido mais avançado.” (grifei)

Vê-se, desse modo, que a abrangência da autonomia política municipal – que possui base eminentemente constitucional (só podendo, por isso mesmo, sofrer as restrições emanadas da própria Constituição da República) – estende-se à prerrogativa, que assiste ao Município, de “legislar sobre assuntos de interesse local” (CE, art. 30, I), tal como o fez, validamente, o Município de Barretos/SP, em benefício de seus cidadãos idosos.

Tenho para mim – ao reconhecer que existe, em favor da autonomia municipal, uma “garantia institucional do mínimo intangível” (PAULO BONAVIDES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 320/322, item n. 7, 12ª ed., 2002, Malheiros) – que o art. 30, inciso I, da Carta Política não autoriza a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego possa importar em grave vulneração à autonomia constitucional dos Municípios, especialmente se se considerar que a Constituição da República criou, em benefício das pessoas municipais, um espaço mínimo de liberdade decisória que não pode ser afetado, nem comprometido, em seu concreto exercício, por interpretações que culminem, tal como o fez o E. Tribunal de Justiça local, por lesar o mínimo essencial inerente ao conjunto (irreduzível) das atribuições constitucionalmente deferidas aos Municípios.



RE 702848 / SP

O exame da presente causa **permite-me concluir, examinada a questão sob a perspectiva** do art. 30, I, da Constituição, **que o diploma legislativo** editado pelo Município de Barretos/SP **encontra suporte legitimador** no postulado da **autonomia municipal, que representa**, no contexto de nossa organização político-jurídica, **como já enfatizado, umas das pedras angulares** sobre as quais se estrutura o **próprio** edifício institucional da Federação brasileira.

De outro lado, impende salientar que a concessão da gratuidade do transporte coletivo público urbano às pessoas entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, por iniciativa parlamentar, não configura, por si só, causa geradora de aumento de despesa pública ou situação evidenciadora da necessidade de prévia dotação orçamentária, tal como assinalaram, nestes autos, a Câmara Municipal de Barretos/SP (fls. 329/332) e o eminente Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 455/456).

Essa afirmação torna aplicável, ao caso, a jurisprudência que esta Corte consolidou a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre excepcional, do processo de formação das leis.

Cabe observar, no ponto, por necessário, que o Plenário desta Suprema Corte, **ao julgar a ADI 3.394/AM**, Rel. Min. EROS GRAU, **apreciando** esse específico aspecto da controvérsia, **firmou** entendimento **que torna acolhível** a pretensão recursal ora em exame, **como resulta evidente** da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU:

"Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Também não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão



previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade." (grifei) ??

Esse entendimento encontra apoio na jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou a propósito da iniciativa do processo legislativo (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066-1067), como o revela fragmento do julgado a seguir reproduzido:

"(...) - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)."

(RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Vale registrar, ainda, quanto à discussão sobre a necessidade de previsão orçamentária, a seguinte passagem do voto da eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, proferido por ocasião do julgamento plenário da ADI 3.768/DF, de que ela própria foi Relatora:

“A constitucionalidade da garantia não ficará comprometida, em qualquer caso, pois o idoso tem, estampado na Constituição, o direito ao transporte coletivo urbano gratuito. Quem assume o ônus financeiro não é questão que se resolve pela inconstitucionalidade da norma que repete o quanto constitucionalmente garantido.” (grifei) ??

Cumpre ressaltar, por relevante, que esse entendimento foi reafirmado no julgamento proferido no âmbito desta Corte a propósito de questão similar à que ora se examina nesta sede recursal (RE 573.040/SP,



RE 702848 / SP

Rel. Min. DIAS TOFFOLI).

Cabe destacar, finalmente, tratando-se da hipótese prevista no art. 125, § 2º da Constituição da República, **que o provimento e o improvimento** de recursos extraordinários **interpostos** contra acórdãos **proferidos** por Tribunais de Justiça **em sede** de fiscalização normativa abstrata **têm sido veiculados** em decisões monocráticas **emanadas** dos Ministros Relatores da causa no Supremo Tribunal Federal, **desde que, tal como sucede na espécie,** o litígio constitucional **já tenha sido definido** pela jurisprudência **prevalente** no âmbito **deste** Tribunal (**RE 243.975/RS**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **RE 334.868-AgR/RJ**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **RE 336.267/SP**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **RE 353.350-AgR/ES**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RE 369.425/RS**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RE 371.887/SP**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **RE 396.541/RS**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RE 415.517/SP**, Rel. Min. CEZAR PELUSO – **RE 421.271-AgR/RJ**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **RE 444.565/RS**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **RE 461.217/SC**, Rel. Min. EROS GRAU – **RE 501.913/MG**, Rel. Min. MENEZES DIREITO – **RE 592.477/SP**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **RE 601.206/SP**, Rel. Min. EROS GRAU, v.g.).

Sendo assim, e pelas razões expostas, conheço do presente recurso extraordinário, **para dar-lhe provimento** (CPC, art. 557, § 1º-A), **em ordem a julgar improcedente** a ação direta de inconstitucionalidade **ajuizada** pelo Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros no Estado de São Paulo.

Publique-se.

Brasília, 29 de abril de 2013.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator