



# Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

SECRETARIA JURÍDICA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE

PL 004/2017

A autoria da presente Proposição é da nobre vereadora Fernanda Schlic Garcia.

Trata-se de PL que “Institui o passe livre estudantil e dá outras providências”, com a seguinte redação:

*A Câmara Municipal de Sorocaba decreta:*

*Art. 1º Fica instituída a gratuidade de transporte público coletivo municipal aos estudantes da rede pública de ensino por meio de cartão magnético.*

*Art. 2º O Poder Executivo deverá regulamentar essa Lei em 60 dias.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor noventa dias a partir da data de sua publicação.*

Este PL dispõe sobre a isenção de tarifa de ônibus nos transportes públicos municipais aos estudantes de Sorocaba. Esta Secretaria Jurídica já se manifestou em diversas proposições que tratavam do mesmo assunto e todas, sem exceção padecem do mesmo vício, o da inconstitucionalidade. São eles: PL 111/99; PL 63/2001; PL 259/2003; PL 69/2005; PL 325/2005; PL 423/2010; PL 33/2012; PL 23/2014; PL 115/2014 e PL 21/2015 (este último ainda em tramitação nesta Casa de Leis).

Serviço público de transporte coletivo é prestado no Município face um contrato administrativo de concessão, e a única forma de instituir determinada gratuidade no transporte coletivo seria por um ajuste contratual, mantendo-se o equilíbrio financeiro do mesmo, além do que a gerência de contrato administrativo, estipulando cláusulas contratuais, é matéria eminentemente administrativa de competência exclusiva



# *Câmara Municipal de Sorocaba*

Estado de São Paulo

## SECRETARIA JURÍDICA

do senhor Prefeito, a quem cabe decidir da oportunidade e conveniência da estipulação de tais cláusulas.

Com efeito, examinando-se a Constituição Federal acerca do assunto, encontramos no art. 61, § 1º, inciso II, letra "b", a seguinte disposição:

*"Art. 61. (...)*

*§1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*(...)*

*II - disponham sobre:*

*(...)*

*b) - organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios" (g.n.).*

Dispõe a Constituição Federal:

*"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*II- exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal".*

A Lei Orgânica do Município de Sorocaba estabelece o seguinte:

*"Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;"*

A Constituição do Estado de São Paulo reza que os serviços públicos, no caso o transporte coletivo urbano, serão remunerados por tarifa:



# *Câmara Municipal de Sorocaba*

Estado de São Paulo

## SECRETARIA JURÍDICA

*“Art. 120 - Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer”.*

Sobre tarifa, assim define Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, p. 166:

*“A tarifa é o preço público que a administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do executivo, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados – concessionários ou permissionários, sempre de caráter facultativo para os usuários. Nisto se distingue a tarifa da taxa, porque enquanto esta é obrigatória para os contribuintes, aquela (a tarifa) é facultativa para os usuários: a tarifa é um preço tabelado pela Administração; a taxa é a imposição fiscal, é um tributo”.*

Ainda a CONAM, sobre as tarifas, assim se posicionou:

***“SERVIÇOS PÚBLICOS. TARIFAS. INICIATIVA PRIVATIVA. PREFEITO.***

*Os serviços públicos são remunerados por tarifas, que não se confundem com a natureza tributária das taxas, cuja disciplina deve ser feita tão-somente pelo Chefe do Poder Executivo”.*

Na Ação direta de inconstitucionalidade nº 994.09.226035-8 - Leis Municipais nº 4.464/12.09.1994 e 5.524/04.07.2001, que alteram a de nº 3.854/29.10.1990, todas do Município de Franca e que dispõem sobre a prestação dos serviços de transporte coletivo:

*“As leis em comento deveras padecem de vício de iniciativa, haja vista que, longe de tratar de matéria de interesse local, em verdade dizem com o gerenciamento da prestação de serviços públicos no Município, in casu o da prestação do serviço de transporte coletivo, de competência do Poder Executivo, que em contrapartida detém iniciativa exclusiva para propor as leis que venham a dispor sobre a organização e a execução daqueles. (g.n.).*



# *Câmara Municipal de Sorocaba*

Estado de São Paulo

## SECRETARIA JURÍDICA

*Este Plenário de há muito vem decidindo nesse sentido, ainda valendo destacar ser desimportante a circunstância de tê-las promulgado o alcaide, vez que, "Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar lei sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar às prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 13.882-0 – São Paulo - Relator: Márcio Bonilha - 04.03.94).*

*Anoto que também se revelam inconstitucionais os atos normativos hostilizados, por não preverem a fonte dos recursos que pagarão o transporte gratuito dos passageiros de que tratam. Afinal, como não se cansou de repetir o eminente Desembargador OSCARLINO MOELLER quando aqui se pôs a abater leis congêneres, na gratuidade do transporte interfere nas despesas públicas, restringindo as disponibilidades do Poder Executivo, o que exige a previsão orçamentária, inexistente e viciada pela iniciativa da lei pelo Poder Legislativo.*

*Em que medida tal interferência se dá? Na exata de que, quando se institui isenção para o uso do transporte coletivo urbano municipal, em verdade está se instituindo um programa de favorecimento que demanda a previsão dos encargos respectivos no orçamento (CE, art. 176, I), mesmo porque, como diz velho ditado anglo-saxão, there isn't free lunch (não existe almoço grátis).*

*E, sendo essa a realidade, ou se repassa o custo daquela aos passageiros pagantes do serviço de transporte, ou o suporta a concessionária desse, ou o próprio poder concedente deverá com ele arcar, mediante a concessão de subsídios capazes de garantir seja aquele prestado sem a ruína da sua prestadora, porquanto na fixação das tarifas de serviços públicos concedidos, como é o transporte, é delimitada na sua extensão e tem fixados os seus pressupostos objetivos com a preocupação de fazer com que tais tarifas não sejam demasiadas (injustas) e possa haver uma retribuição correta à remuneração do capital", de modo que, quanto maior for o universo de favorecidos pela isenção, menor será a possibilidade de refleti-la na tarifa e ingente será necessidade de subsidiar a concessão, "o que implica, sem dúvida nenhuma, em aumento de despesas".*

Conforme se verifica o posicionamento do STF, em matéria tributária, o deflagrar do processo legislativo cabe concorrentemente ao Poder Executivo e



# Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

## SECRETARIA JURÍDICA

Legislativo. Porém, deverá ser levado em consideração o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, que dispõe sobre a Renúncia de Receita, em seu art. 14:

*"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (g. n.)*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (g. n.)*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (g.n.)*

*§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (g.n.)*

*§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso."*

Sobre o Decreto do Executivo para regulamentar as leis, trazemos lições do administrativista Hely Lopes Meirelles: "converter a norma legislativa genérica e abstrata em ato específico e concreto de administração. Para esse fim dispõe ordinariamente do poder de regulamentar as leis municipais (e somente estas) e orientar sua execução por meio de instruções, portarias, ordens de serviço e quaisquer outros atos administrativos esclarecedores da intenção da Lei.", in CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 6ª. Ed., pág. 580, Editora Fórum.

É de iniciativa privativa do Sr. Prefeito Municipal, a quem compete legislar sobre serviços públicos, vedada a interferência da Casa Legislativa quanto a este



# Câmara Municipal de Sorocaba

Estado de São Paulo

## SECRETARIA JURÍDICA

aspecto, sob pena de afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, nos termos do art. 5º da Constituição Paulista.

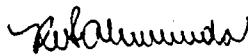
Observamos que o Art. 139 do Regimento Interno da Câmara dispõe:

*“Art. 139. Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro. (Redação dada pela Resolução nº 371, de 29 de setembro de 2011)”*. Portanto, como o PL 21/2015 ainda está em tramitação, esta Proposição deverá ser apensa àquela.

Diante do exposto, entendemos que existe a inconstitucionalidade formal ou de vício de iniciativa em relação a este Projeto.

É o parecer.

Sorocaba, 7 de fevereiro de 2017.

  
RENATA FOGAÇA DE ALMEIDA  
ASSESSORA JURÍDICA

De acordo:

  
MARCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica