



# *Câmara Municipal de Cajamar*

Estado de São Paulo

## GABINETE VEREADOR JEFFERSON RODRIGO OLIVEIRA SILVA

### PROJETO DE LEI Nº 41 DE 15 DE ABRIL DE 2021

**“Institui a criação do Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado no âmbito municipal e dá outras providências”.**

**Art. 1º** Fica instituído, no Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de Cajamar, o Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado.

**Art. 2º** O Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado é um benefício concedido pelo Poder Executivo municipal a trabalhadores desempregados, que trabalharam por pelo menos 06 (seis) meses no último emprego com carteira assinada e foram demitidos sem justa causa.

**Art. 3º** O pedido do bilhete único deve ser feito ao órgão competente da Municipalidade, a quem caberá expedir as normas necessárias à operacionalização do Programa.

**Art. 4º** O usuário receberá um bilhete único pessoal, intransferível e não renovável, válido por 90 (noventa) dias, a contar da emissão.

**Art. 5º** O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 dias, contados da data de sua publicação.

**Art. 6º** As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 7º** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Ver Waldomiro dos Santos, 15 de abril de 2021.

  
JEFFERSON RODRIGO OLIVEIRA SILVA  
Vereador

**CAMARA MUNICIPAL DE CAJAMAR**

PROCOLO  
797/2021

DATA  
15/04/2021

USUÁRIO  
martha

Avenida Professor Walter Ribas de Andrade, 555 - CEP 07752-000 - Cajamar - São Paulo

**INCONSTITUCIONAL**



# *Câmara Municipal de Cajamar*

Estado de São Paulo

## GABINETE VEREADOR JEFFERSON RODRIGO OLIVEIRA SILVA

### JUSTIFICATIVA

Se faz justificável a promulgação do supramencionado, tendo como finalidade garantir redução dos impactos, causados aos trabalhadores, quando perdem o emprego sem justa causa.

Outrossim, o benefício incentiva o cidadão a buscar nova vaga de emprego sem ter de se preocupar com o custo do transporte.

Tal iniciativa já tem excelentes modelos de funcionamento, bem como, de maneira bem sucedida no Metrô de São Paulo e CPTM.

Por fim, levo a presente propositura, de inegável interesse público, à apreciação desta Casa.

Plenário Ver. Waldomiro dos Santos, 15 de abril de 2.021.

**JEFFERSON RODRIGO OLIVEIRA SILVA**  
Vereador



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

PARECER N° 65/2021

Ref: Projeto de Lei n° 41 de 15 de abril de 2021.

Trata o presente protocolado de Projeto de Lei que “*institui a criação do Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado no âmbito municipal e dá outras providências*”..

A propositura é de autoria do vereador Jefferson Rodrigo Oliveira Silva e vem acompanhado de justificativa.

É o relatório.

### PARECER

A matéria tratada no Projeto em análise é de competência municipal, uma vez que se insere no conceito de interesse local, aludido pela artigo 30, inciso I, da Constituição Federal<sup>1</sup>, e artigo 9º, *caput*<sup>2</sup>, da Lei Orgânica Municipal.

Assim, quanto a competência, não há qualquer vício.

No entanto, o Projeto de Lei em questão invade a reserva legal de atribuições de Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

<sup>1</sup> Constituição Federal

Art. 30 Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Lei Orgânica Municipal

Art. 9. Ao Município compete, prover tudo quanto respeito ao interesse de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras atribuições legais e constitucionais, as seguintes:



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

Os artigos 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XIV, XVIII e 119, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta assim dispõem:

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

*§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*

*§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*

*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”.*

*Art. 119. Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público e poderão ser retomados quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato.*

*Art. 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.*

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles discorre:



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”* (grifei Direito Municipal Brasileiro 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Ives Gandra Martins, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que:

*“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”* (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002).

Os serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, estão sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público.

O projeto de Lei em questão trata da organização e administração de serviço público de transporte coletivo, ao instituir *“no Sistema de Transporte coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de Cajamar, o Bilhete Único Especial do Trabalhador Desempregado”* (art. 1º).

Tais determinações acarretam a assunção obrigatória de custos à margem do contrato de concessão, onerando diretamente a empresa concessionária responsável pelo transporte coletivo urbano do município e, conseqüentemente, interfere na economia e



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

custeio dos ajustes a cargo do Executivo, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Nesse sentido, a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei nº 3.217, de 5 de novembro de 2019, **de iniciativa parlamentar, dispondo sobre normas gerais e critérios para a manutenção da pavimentação urbana.** Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes.** Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Imposição de obrigação onerosa aos prestadores do serviço público de pavimentação, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual). Precedentes. Prazo regulamentar. Inadmissível a fixação pelo Legislativo de prazo para que o Executivo regulamente a norma. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051614-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 13/08/2020)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Impugnação ao inciso III, do art. 2º, Lei Municipal nº 7.808/19, que **"dispõe sobre a concessão de isenção do pagamento de tarifa nos transportes públicos de passageiros do Município de Guarulhos aos estudantes que especifica – passe livre estudantil"**. Emenda Parlamentar. Matéria não circunscrita ao rol do art. 24, §2º, da Constituição Estadual. Matéria que não é de iniciativa privativa do Executivo. Não incidência da proibição de aumento de despesa por emenda parlamentar. Organização administrativa. **Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes.** Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



# Câmara Municipal de Cajamar

## Estado de São Paulo

2097974-08.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/12/2020; Data de Registro: 18/12/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas – Irrelevância de a petição inicial não referir expressa e diretamente preceito da Constituição Estadual porque, ferindo o tema da constitucionalidade, e apontando os princípios constitucionais pertinentes e sua violação pelas normas questionadas, o exame da pretensão é viabilizado, mesmo porque aberta a causa de pedir nesta espécie de demanda. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.549, de 05 de dezembro de 2017, do Município de Atibaia, que "dispõe sobre a instalação de cartazes, adesivos ou placas indicativas com o itinerário percorrido pelos veículos de transporte coletivo urbano, no Município de Atibaia", informes esses a fixar nos coletivos, terminais e Rodoviária – Lei eivada do vício de iniciativa legislativa e que invade a reserva legal de atribuições do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes, ao cuidar da organização e administração de serviço público de transporte coletivo, cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – INTERFERÊNCIA NO CONTRATO DE CONCESSÃO – Imposição de assunção de custos à margem ou à revelia do contrato de concessão, com oneração direta da empresa concessionária responsável pelo transporte coletivo urbano do município e, por conseguinte, com indevida intromissão na economia e custeio dos ajustes a cargo do Município, afetando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato – Lei impugnada que afronta os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, por contrariar os artigos 5º, caput, 47, II, XI, XIV e XVIII; 117; 119; 120 e 159, da Constituição Estadual, de obediência obrigatória pelos Municípios, por força do art. 144 da mesma Carta – Pretensão procedente. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234120-90.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/05/2020; Data de Registro: 12/05/2020)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Lei Ordinária 7.921, de 30 de dezembro de 2015, do Município de Marília, **que dispõe sobre a instalação de equipamentos de WI-FI nos ônibus urbanos Matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo** Artigos 5º e 47, da Constituição Estadual Ação Procedente.”  
(...)



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

**“Ao executivo cabe o exercício da administração pública, como tal considerado, sob o aspecto objetivo, o atendimento concreto das necessidades coletivas dependentes dos serviços públicos.”**

“O poder executivo, cujo órgão é o prefeito, exerce autonomamente, com independência, o leque das atribuições relacionadas à administração pública objetiva.”

**“Não cabe ao legislativo exercer essas atribuições, sob pena de ofensa à exclusividade do executivo quanto a elas.”** (ADIn nº 2.088.958-69.2016.8.26.0000 v.u. j. de 14.12.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.987, DE 19 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE 'DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMARAS DE VÍDEO NO INTERIOR DOS ÔNIBUS DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO' 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 A PROTEÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO E DA REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS SÃO ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA AUSENTE QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI PRECEDENTES AÇÃO PROCEDENTE.”**

(...)

**“Constata-se, portanto, violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista invasão das atribuições direcionadas ao Poder Executivo no exercício de direção da Administração Pública, conforme artigos 47, incisos II, XIV e XVIII da Constituição do Estado. Ademais, cabe ao Executivo local a fiscalização e regulamentação dos serviços concedidos ou permitidos, sendo vedado ao Legislativo a iniciativa de normas deste teor, conforme disposto no art. 119 da Constituição Paulista.”**

(...)

**“Dentre os princípios que regem os contratos administrativos desta natureza encontra-se o equilíbrio econômico financeiro. Ao impor a instalação de sistema de monitoramento por câmeras às empresas concessionárias, inevitável o aumento nos custos do serviço de transporte, afetando diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.”**





# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

(ADIn 2.256.377-17.2016.8.26.0000 v.l. j. de 09.08.17 Rel. Des. FRANCISCO CASCONI).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 6.125, de 05 de junho de 2017, do Município de Jacareí, que **“dispõe sobre a orientação e auxílio aos usuários dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo urbano no Município de Jacareí, e dá outras providências”** Lei eivada do vício de iniciativa legislativa e que invade a reserva legal de atribuições do Poder Executivo Serviços públicos, em especial os delegados mediante concessão ou permissão, que estão sujeitos à regulamentação e fiscalização do Poder Público. **Lei impugnada, ademais, que trata da organização e administração de serviço público de transporte coletivo, cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo** Violação ao princípio da separação dos poderes (artigos 5º, caput e § 2º, 47, incisos II, XI, XIV, e XVIII; e 119, todos da Constituição Estadual, de obediência obrigatória pelos Municípios, por força do artigo 144 da mesma Carta) Pretensão procedente. Ação julgada procedente.” (ADIn nº 2140647-21.2017.8.26.0000 v.u. j. de 06.06.18 Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI).

*“Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei municipal n. 12.930, de 25 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de adesivos com o telefone do 'Disque-denúncia 197' nos ônibus do transporte coletivo urbano' no âmbito daquele Município. Vício de iniciativa caracterizado. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Norma impugnada que, ademais, 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 aos arts. 117, 120 e 159, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente.”*  
(...)

“... a Lei n. 12.930, de 25 de abril de 2018, do Município de São José do Rio Preto, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal ao dispor sobre a obrigatoriedade de afixação de adesivos na frota de ônibus que realizam o transporte coletivo municipal. **Não há dúvida de que o tema em questão se insere na organização administrativa do Município e na**



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

**regulamentação do serviço público de transporte, o que não autoriza a iniciativa por parte do Legislativo local.** “De fato, a matéria tratada pela lei em questão, relativa á disciplina dos transportes públicos municipais, situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e IX, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força de seu art. 144).”

(...)

*“Tratando-se de contrato administrativo desta natureza, e inegável a incidência do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, que deve ser observado pela Administração. A medida imposta pela lei em questão (afixação de adesivos nos ônibus do transporte coletivo municipal) indubitavelmente gerará uma despesa extra para as concessionárias para ser implementada, o que surtirá como efeito a majoração do custo do serviço prestado e a direta afetação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo.”* (ADIn nº 2.142.720-29-2018.8.26.0000 V.L. J. DE 03.10.18 Rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ).

#### **“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

*Lei nº 11.699/2018, do Município de Sorocaba e de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre 'a obrigatoriedade de instalação de placas de metal escritas em braille nos pontos de ônibus do Município de Sorocaba e dá outras providências'”. Ingerência do Poder Legislativo local na regulamentação de serviços de transporte público, que interfere no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão respectivos. Atribuição, também, de encargo adicional a órgão da Administração Pública. Vício de iniciativa configurado. Matéria privativa do Senhor Prefeito municipal, nos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XVIII, da Constituição estadual.. Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigo 5º, da Carta Constitucional estadual). Ação procedente.”* (ADIn nº 2129056-28.2018.8.26.0000 v.l. j. de 10.10.18 Rel. Des. GERALDO WOHLERS).

Tais decisões fundamentam-se na violação do princípio constitucional da reserva de administração, decorrente do princípio da separação dos poderes (art. 2º, Constituição Federal).

O princípio da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. E a criação do Bilhete Único no sistema de transporte coletivo do Município



# *Câmara Municipal de Cajamar*

## *Estado de São Paulo*

é matéria afeta a administração do Município e, portanto, de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Além disso, o artigo 4º do projeto em questão, também incide em inconstitucionalidade ao impor ao Executivo a regulamentação da lei no prazo de 90 dias. Tal imposição afronta o princípio da separação dos poderes, pois interfere no juízo de conveniência e oportunidade da administração:

**Diante do exposto, opino pela inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei, devendo o mesmo ser devolvido ao seu autor conforme determinado pelo artigo 21, inciso II, alínea “e”, da Resolução n.213 de 14 de dezembro de 2006 (Regimento Interno da Câmara)**

É o parecer, s.m.j.

Cajamar, 03 de maio de 2021.



MARCIA CRISTINA NOGUEIRA  
Procuradora Geral da Câmara