



PODER JUDICIÁRIO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
 ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
 REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



01375249

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 125.517-0/1-00 e 127.497.0/3**, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente FECOOTRANSP FEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS TRANSPORTE ESTADO SAO PAULO sendo requerido PREFEITO DO MUNICIPIO DE CAMPINAS:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado 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 Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente), LUIZ TÂMBARA, ROBERTO VALLIM BELLOCCHI, BARBOSA PEREIRA, PASSOS DE FREITAS, MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, SOUSA LIMA, CANGUÇU DE ALMEIDA, IVAN SARTORI, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, RIBEIRO DOS SANTOS, VIANA SANTOS, DEBATIN CARDOSO, BORIS KAUFFMANN, WALTER SWENSSON, PEDRO GAGLIARDI, ARMANDO TOLEDO E MARIO DEVIENNE FERRAZ.

São Paulo, 21 de junho de 2007.

CELSO LIMONGI

Presidente

REIS KUNTZ

TRIBUNAL DE JUSTIÇA



São Paulo
Gabinete do Presidente

Natureza: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

Processo nº: 127.497.0/3-00

Reqte: Sindicato das Empresas de Transportes de
Passageiros do Estado de São Paulo

Reqdo: Prefeito do Município de Campinas e outro

Vistos.

Cuida-se de ação direta de
inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato das
Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São
Paulo, na qual se postula medida liminar para
suspender a eficácia do artigo 5º, quanto à redação do
§ 5º do artigo 16 da Lei 11.263/02, e dos artigos 10,
12 e 14, todos da Lei Municipal nº 12.329, de 27/07/05.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato
normativo, ao alterar dispositivos: " 1) artigo 5º da
Lei 12.329 de 27 de julho de 2005 dá redação ao § 5º
do artigo 16 da Lei 11.263/02 (redação originada de
emenda da Câmara) - art. 16 § 5º somente será
autorizada a transferência de concessão ou permissão
quando, comprovadamente, o cessionário da concessão ou



São Paulo
Gabinete do Presidente

permissão estiver com sua situação regular em relação às contribuições tributárias e não tributárias, previdenciárias e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço", "2) artigo 10 da Lei 12.329 de 27 de julho de 2005 (redação originada de emenda da Câmara) - art. 10 - Outros serviços de transporte coletivo, inclusive os do transporte metropolitano, respeitadas suas estruturas tarifárias, poderão utilizar, como forma de pagamento, os mesmos mecanismos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica dos serviços de transporte coletivo público, mediante lei específica" "3) artigo 12 da Lei 12.329 de 27 de julho de 2005 (redação originada de emenda da Câmara) - art. 12 - As concessionárias ou consórcios de empresas deverão entregar cópia autenticada, até o dia 15 (quinze) de cada mês, durante todo o prazo de execução do contrato, das guias de recolhimentos de tributos federais, estaduais e municipais, das contribuições previdenciárias e do Fundo de Garantia por tempo de Serviço - FGTS -, referente ao mês anterior." "4) Artigo 14 da Lei 12.329 de 27 de julho de 2005 (redação originada de emenda da Câmara) - art. 14 - Ficam prorrogados por mais cinco anos os contratos de

Cartão



São Paulo
Gabinete do Presidente

permissão de serviço público dos atuais permissionários do Sistema de Transporte Alternativo de Campinas, a contar da data de seu término", afrontou os artigos 1º, 5º, §§ 1º e 2º, 47, XVIII, 115, 117 e 158, § único e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Para que a título de medida cautelar sejam suspensas a eficácia e a vigência da norma objeto de ação direta de inconstitucionalidade, é indispensável que o promovente demonstre, de forma clara, a plausibilidade da tese defendida. Como também é indispensável que comprove que a manutenção da norma hostilizada no ordenamento jurídico acarretará perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação. E isso porque a providência, nesses casos, ajusta-se ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais.

Os requisitos a que acima se aludiu estão presentes no caso vertente.

Há razoabilidade do direito invocado, uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, aparentemente afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

C. Anton



São Paulo
Gabinete do Presidente

Cuida-se, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades: planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cfr. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição Malheiros, p. 575).

Em casos semelhantes ao ora em exame, tem o Colendo Plenário do Tribunal de Justiça, de modo reiterado, afastado a interferência do Poder Legislativo sobre atividades e providências afetas ao Chefe do Poder Executivo. Foi fixado, em julgado, que "Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções



São Paulo
Gabinete do Presidente

que são de incumbência do Prefeito" (Adin nº 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares, no mesmo sentido, Adin nº 43.987, Rel. Des. Oetter Guedes; Adin nº 38.977, Rel. Des. Franciulli Netto; Adin nº 41.091, Rel. Des. Paulo Shintate).

Em suma, ao tratar de regime de concessão ou permissão de serviço público, prerrogativas exclusivas do Prefeito Municipal foram aparentemente atingidas pela lei atacada, que interferiu na competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo local, invadindo a seara de organização, direção e execução dos serviços, estranhas ao Poder Legislativo.

Apesar de respeitáveis entendimentos diversos, esse aparente vício não é convalidado pela sanção do Prefeito Municipal, porque, irrenunciável a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo e inadmissível a delegação, a sanção não tem o condão de transmutar em constitucional a lei que, desde a iniciativa não era válida.

Presente, também, o requisito do periculum in mora, diante da possibilidade da norma

Handwritten signature: T. Guedes



São Paulo
Gabinete do Presidente

hostilizada - de duvidosa constitucionalidade - causar dano de difícil reparação.

Outra seria a situação se o projeto de lei recebesse emendas do Poder Legislativo que, em sua essência, mantivessem seu espírito e finalidade, sem sofrer ampliação ou desvio de seu destino.

Diante do exposto, concedo a liminar e suspendo com efeito ex nunc, a eficácia e a vigência do artigo 5º, que dá redação ao § 5º do artigo 16 da Lei 11.263/02, e artigos 10, 12 e 14, todos da Lei Municipal n.º 12.329, de 27 de julho de 2005, do Município de Campinas, até o julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade.

Comunique-se.

Apense-se aos autos nº 125.517-0/1 para conhecimento conjunto.

São Paulo, 16 de novembro de 2005.


LUIZ TÂMBARA

Presidente do Tribunal de Justiça



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.camaracampinas.sp.gov.br

LEI N° 12.329 DE 27 DE JULHO DE 2005

ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI N° 11.263, DE 05 DE JUNHO DE 2002, QUE "DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS", E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal aprova e eu, Prefeito do município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1º- Fica alterado o art. 2º da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º - Compete à Secretaria Municipal de Transportes – SETRANSP - a determinação de diretrizes gerais para os serviços de transporte coletivo, no âmbito do Município, bem como a outorga da concessão, permissão ou autorização, para exploração dos serviços de que trata esta lei, mediante processo licitatório pertinente. (NR)

§ 1º - As pessoas físicas e jurídicas que venham a operar, por permissão ou concessão, o sistema de transporte público do Município, deverão se utilizar de veículos que consumam combustíveis com a menor característica poluente possível, conforme parâmetros exigidos pela CETESB.

§ 2º - Fica expressamente proibida a participação de cooperativas nesse certame licitatório.

§ 3º- Os processos licitatórios de que trata esta lei deverão ser processados, em sua integralidade, por meio da Secretaria Municipal de Transportes – SETRANSP -, que poderá utilizar-se, para tanto, de servidores lotados em outros órgãos da Administração Direta, bem como, empregados da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A – EMDEC-, na constituição de Comissão Especial de Licitação.

§ 4º- Os servidores lotados em outros órgãos da Administração Direta deverão ser solicitados com antecedência e sua disponibilização fica condicionada ao titular da respectiva pasta."

Art. 2º - Fica alterado o art. 3º da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.camaracampinas.sp.gov.br

"Art. 3º - Compete à Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A - EMDEC -, controlar, gerenciar, operar, explorar e fiscalizar os serviços de transporte coletivo no âmbito do Município.
....."

Art. 3º - Fica alterado o art. 9º da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º - O Serviço Seletivo é aquele prestado, mediante determinação do Poder Público, por concessionários ou permissionários do sistema de transporte coletivo público e colocado à disposição de segmentos específicos da população, com tarifa e conforto diferenciados, de acordo com regulamentação específica a ser estabelecida em decreto. (NR)

~~Parágrafo único - Nos aditamentos de que trata o caput deste artigo serão mantidos e observados os critérios e princípios estabelecidos no Edital de Concorrência nº 004/98."~~

Art. 4º - Fica alterado o art. 10 da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10 - O serviço Alternativo é aquele operado por autônomos ou cooperativas, atuando em linhas alimentadoras ou complementares do Serviço Convencional, colocados permanentemente à disposição da população, contra a única exigência do pagamento de tarifa fixada pelo Poder Executivo Municipal.(NR)

Parágrafo único - Na operação do serviço de que trata o *caput* deste artigo serão observadas as seguintes características:

I - as linhas complementares serão operadas em bacias operacionais específicas, definidas em decreto pelo Poder Público;

II - integração física e tarifária com o Serviço Convencional;

III - remuneração através do Sistema de Compensação de Receita." (NR)

Art. 5º - Fica alterado o art. 16 da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 16 - A exploração dos serviços de transporte coletivo no município de Campinas será outorgada pela SETRANSP a terceiros, mediante contrato precedido de licitação nos termos da legislação vigente, respeitados os direitos adquiridos dos atuais permissionários, contratualmente estabelecidos.(NR)



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.camaracampinas.sp.gov.br

.....
§ 3º - Não será permitida, salvo expressa e prévia anuência da SETRANSP, a transferência dos serviços, observados, no mínimo, os seguintes aspectos:(NR)

.....
§ 4º - A transferência da concessão, da permissão ou do controle societário da contratada sem prévia anuência da SETRANSP implicará a caducidade do contrato." (NR)

§ 5º - Somente será autorizada a transferência de concessão ou permissão quando, comprovadamente, o cessionário da concessão ou permissão estiver com sua situação regular em relação às contribuições tributárias e não tributárias, previdenciárias e do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço.

~~VEDADO -~~
§ 6º - ~~A licitação para exploração dos serviços discriminados no parágrafo primeiro será realizada de forma dividida em tantas quantas partes for possível, sendo que cada grupo de empresas, assim entendidas as empresas que tenham ao menos um sócio em comum, somente poderá contratar num limite máximo de 50% (cinquenta por cento) das áreas licitadas.~~

~~VEDADO -~~
§ 7º - ~~Fica vedada a concessão dos serviços de transportes em limite superior ao referido no parágrafo anterior, ainda que, um grupo de empresas venha a obtê-la por qualquer forma.~~

Art. 6º- Fica alterado o § 1º do art. 18 da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18

§ 1º Para os serviços Convencional e Alternativo deverão ser estabelecidos mecanismos de compensação tarifária, de modo a garantir a sua justa remuneração a partir dos recursos provenientes da arrecadação tarifária do conjunto do sistema.(NR)

....."

Art. 7º - Fica alterado o *caput* do art. 23 da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23 - A EMDEC estabelecerá um Sistema de Compensação de Receitas entre os operadores dos serviços Convencional e Alternativo, face à necessidade de complementaridade e integração entre as suas linhas.(NR)

....."

Art. 8º - Fica acrescido ao art. 25 da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002, o seguinte § 4º:



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo

www.camaracampinas.sp.gov.br

"§ 4º - Para fins de garantir a publicidade e a transparência, a EMDEC enviará os dados que constam neste artigo, trimestralmente, à Câmara Municipal de Campinas e ao Conselho Municipal de Trânsito e Transporte."

VETADO - Art. 9º- Fica acrescido o artigo 48A na Lei nº 11.263/02, com a seguinte redação:

~~"Art. 48A - Fica permitido, pelo usuário do transporte coletivo urbano, o transporte de pequenos animais, desde que não ocupem outros assentos e permaneçam no colo do passageiro."~~

Art. 10 - Outros serviços de transporte coletivo, inclusive os do transporte metropolitano, respeitadas suas estruturas tarifárias, poderão utilizar, como forma de pagamento, os mesmos mecanismos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica dos serviços de transporte coletivo público, mediante lei específica.

Parágrafo único - Os créditos do Sistema de Bilhetagem Eletrônica que os outros serviços de transporte coletivo receberem dos usuários serão remidos na forma a ser estabelecida em regulamentação específica, obedecendo às características peculiares aos serviços.

Art. 11 - O Poder Público deverá prever, no edital de licitação e nos respectivos contratos, regras específicas para o período de transição, inclusive de caráter econômico-financeiro, que deverão constar de cláusula própria a ser firmada mediante a competente justificativa.

Parágrafo único - Considera-se transição o período, após a licitação e a assinatura dos respectivos contratos, em que ainda não se efetivaram todas as condições necessárias para o pleno funcionamento do sistema, tais como aquelas relativas à bilhetagem eletrônica, infra-estrutura e tecnologias, bem como, as demais condições operacionais previstas no edital, imprescindíveis para o eficiente cumprimento das diretrizes traçadas pelo Poder Público.

Art. 12 - As concessionárias ou consórcios de empresas deverão entregar cópia autenticada, até o dia 15 (quinze) de cada mês, durante todo o prazo de execução do contrato, das guias de recolhimentos de tributos federais, estaduais e municipais, das contribuições previdenciárias e do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço - FGTS -, referentes ao mês anterior.

Art. 13 - O prazo dos contratos de concessão de que trata a Lei nº 11.263/02 será de até quinze anos, contados da assinatura dos respectivos contratos, dependendo do volume de investimentos exigido dos operadores, com possibilidade de prorrogação por mais cinco anos, devidamente justificada pelo Poder Público.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Estado de São Paulo
www.camaracampinas.sp.gov.br

Art. 14 - Ficam prorrogados por mais cinco anos os contratos de permissão de serviço público dos atuais permissionários do Sistema de Transporte Alternativo de Campinas, a contar da data de seu término.

Art. 15 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16 - Ficam revogadas as disposições em contrário, especialmente, o inciso IV do art. 27 da Lei nº 11.263, de 05 de junho de 2002.

PAÇO MUNICIPAL , 27 de julho de 2005.


PREFEITO MUNICIPAL

autoria: Executivo Municipal

Campinas,


DÁRIO SAADI
Presidente

AURÉLIO JOSÉ CLÁUDIO
1º Secretário


NOEL CORDEIRO TEIXEIRA
2º Secretário



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DEPRO 29 – DIRETORIA DE DIVISÃO DE PROCESSAMENTO
ÓRGÃO ESPECIAL E CÂMARA ESPECIAL
Praça da Sé, s/n.º - 3º andar – sala 309
São Paulo – CEP 01018-010

São Paulo, 8 de setembro de 2005.

Ofício nº 12528/2005 – an
Processo nº 125.517.0/1
Repte.(s) : FECOOTRANSP – FEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE
TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO
Reqdo.(s): PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Senhor Prefeito

Para os devidos fins, transmito a Vossa Excelência cópia da
decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade de
Lei supra mencionados.

Comunico, outrossim, que foi concedida a liminar nos termos
do despacho em anexo xerocopiado.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa
Excelência protestos de distinta consideração.

LUIZ TÂMBARA
Presidente do Tribunal de Justiça

Ao Excelentíssimo Senhor
DD. Prefeito do Município de
CAMPINAS

"2.409/05"
RG

TRIBUNAL DE JUSTIÇA



São Paulo
Gabinete do Presidente

79
4

Recuso: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI
Proc.nº: 125.517.0/1
Recte.: FECOOTRANSP FEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE
TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO
Recdo. : Prefeito do Município de Campinas

Vistos.

C. (ambas)

Cuida-se de ação direta de
inconstitucionalidade ajuizada pela FECOOTRANSP
FEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO
PAULO, na qual se postula medida liminar para se suspender
os efeitos do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.329 do
Município de Campinas, de 27 de julho de 2005.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato
normativo, ao autorizar o "Executivo Municipal, através



TRIBUNAL DE JUSTIÇA



São Paulo
Gabinete do Presidente

27.80
y

da Secretaria Municipal de Transportes - SETRANSP a determinar diretrizes gerais para os serviços de transporte coletivo, no âmbito do Município, bem como a outorgar concessão, permissão ou autorização, para exploração dos serviços de que trata esta lei, mediante processo licitatório pertinente, ficando expressamente proibida a participação de cooperativas nesse certame licitatório", afrontou os artigos 179 e 188, da Constituição do Estado de São Paulo.

C. Rusan

Para que a título de medida cautelar sejam suspensas a eficácia e a vigência da norma objeto de ação direta de inconstitucionalidade, é indispensável que o promovente demonstre, de forma clara, a plausibilidade da tese defendida. Como também é indispensável que comprove que a manutenção da norma hostilizada no ordenamento jurídico acarretará perigo de lesão irreparável ou de difícil reparação. E isso porque a providência, nesses casos, ajusta-se ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais.

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 125.517.0/1



CÓPIA EXTRAÍDA NO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA



São Paulo
Gabinete do Presidente

F 81
3

Os requisitos acima mencionados encontram-se presentes no caso sob exame.

Parece ter havido maltrato ao mandamento insculpido no artigo 179 e 188, da Constituição do Estado de São Paulo.

Com efeito, a exclusão apriorística da participação de cooperativas em certames destinados à prestação de serviço de transporte aparenta inibir o fomento deste sistema mutualista, que a Carta Política Estadual quis estimular.

C. A. Santos

Ainda que a restrição possa se apoiar no propósito da melhor disponibilização do serviço, o afastamento genérico parece exacerbado, havendo de se coibir a eventual irregularidade no caso concreto.

Vislumbra-se, na espécie, o "periculum in mora". É que a manutenção da norma

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 125.517.0/1



CÓPIA EXTRAÍDA NO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA



São Paulo
Gabinete do Presidente

* 82
4

hostilizada no ordenamento jurídico do Município pode gerar dano de difícil composição.

↓
Diante do exposto, concedo a liminar e suspendo com efeito *ex nunc*, a vigência e a eficácia do inciso II do artigo 2º da Lei Municipal nº 12.329, de 27 de julho de 2005, do Município de Campinas, até o julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade.

Comunique-se.

I. e, em seguida, à Egrégia Vice-Presidência para distribuição no C. Órgão Especial.

São Paulo, 18 de agosto de 2005.

LUIZ TÂMBARA

Presidente do Tribunal de Justiça

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 125.517.0/1

70/16
10

31/8/2005





ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 125.517-0/1-00 e 127.497.0/3, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente FECOOTRANSP FEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS TRANSPORTE ESTADO SAO PAULO sendo requerido PREFEITO DO MUNICIPIO DE CAMPINAS:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado 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 Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente), LUIZ TÂMBARA, ROBERTO VALLIM BELLOCCHI, BARBOSA PEREIRA, PASSOS DE FREITAS, MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, SOUSA LIMA, CANGUÇU DE ALMEIDA, IVAN SARTORI, MAURÍCIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, RIBEIRO DOS SANTOS, VIANA SANTOS, DEBATIN CARDOSO, BORIS KAUFFMANN, WALTER SWENSSON, PEDRO GAGLIARDI, ARMANDO TOLEDO E MARIO DEVIENNE FERRAZ.

São Paulo, 21 de junho de 2007.

CELSO LIMONGI

Presidente

REIS KUNTZ

Relator

25
e
26



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 17.104

**Ação Direta de Inconstitucionalidade nºs 125.517.0/1 e 127.497.0/3
- São Paulo**

**Repte : Fecootransp Federação das Cooperativas de Transporte
do Estado de São Paulo**

Reqdo: Prefeito do Município de Campinas

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Infringência ao princípio do processo legislativo. Inconstitucionalidade caracterizada por vício formal de iniciativa. Princípio da independência e separação dos poderes que deve ser observado. Ações procedentes para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 10, 12, 14 e 16 da Lei nº 10.239/05.

Trata-se de duas ações diretas de inconstitucionalidade (nºs 125 517 0/1 e 127.497 0/3 – em apenso - São Paulo) ajuizadas uma pela Federação das Cooperativas de Transportes do Estado de São Paulo - FECOOTRANSP visando seja declarado inconstitucional o parágrafo segundo do art 2º da Lei nº 11 263/02, alterado pelo art 1º da Lei nº 12 329, de 27 de julho de 2005, do município de Campinas que proibiu a participação de cooperativas em



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

licitações para concessão de serviços de transporte coletivo, por violação dos arts 5º, 179 e 188 da Constituição Estadual, e a outra por Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado de São Paulo – SETPESP () questionando a validade jurídico-constitucional dos arts. 5º (quanto à redação dada ao § 5º do artigo 16 da Lei n 11.263/02) e arts. 10, 12 e 14 da mesma lei, e que afrontariam, os arts 1º, 5º, 47, inc XIII, 111, 115, 117, 144 e 158 da Constituição Estadual

Nesta segunda lide registrada sob o nº 127.427-0/3-00, teve deferida a medida liminar e apensada à primeira (cf decisão ali proferida às fls 92/97). A Câmara Municipal e a Prefeitura foram devidamente notificadas (fls 101 e 102, dos mesmos autos), não constando resposta.

No tocante à primeira ação, o DD Presidente do Tribunal de Justiça também concedeu a liminar requerida (fls 79/82), confirmada por julgamento de Agravo Regimental (fls 104/107 do proc nº 125 517 0/1)

O ilustre Procurador Geral do Estado entendeu não caber, no caso, manifestação por tratar-se de matéria exclusivamente local (fls 121/122).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Informações da Câmara Municipal de Campinas às
fls 125/130

A douta Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência dos pedidos, salientando apenas a ocorrência de erro material na decisão de concessão da liminar (cf fls 132/143)

Em cumprimento à decisão de fls 164, vieram os autos conclusos.

É o relatório

Desde logo, não há mesmo que se falar em exclusão do processo como pretendido pela Procuradoria Geral do Estado, isso porque tal citação foi determinada com base no art 671 inserido no Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça Deverá o nobre Procurador deliberar livremente sobre se lhe é conveniente acompanhar os trâmites da ação ou não, a ele cabendo portanto, decidir a respeito

Com relação ao dispositivo impugnado na Adin Nº 125.517.0/1, como bem observou o douto Procurador de Justiça em seu fundamentado parecer ao comentar os arts 179 e 188 da Constituição do Estado. "Trata-se à toda evidência de normas constitucionais programáticas, pois o comando nela contido dirige-se ao legislador, direcionado-o a editar leis que

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior esquerdo da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

concretizem a vontade do constituinte; nem por isso deixam de ter eficácia, no sentido de impedir a edição de leis que contrariem a diretriz por ela fixada ”

“Esses dispositivos da Constituição Estadual impedem que o legislador municipal (e também o estadual) editem comandos normativos como aquele constante do § 2º do art. 2º da lei n 11 263/02, na redação dada pelo art 1º da Lei n 12 329/05, proibindo “expressamente” a participação de cooperativas em licitações relativas a transportes coletivos.”

“Não pode o legislador infra-constitucional excluir, de modo peremptório, a possibilidade de participação de cooperativas nesse tipo de licitação, por manifesta ofensa a regra constitucional que determina o **apoio** e o **incentivo** à formação de cooperativas ”

“Além de precedentes do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, mencionados na petição inicial, há também firme posicionamento do Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, proclamando a inconstitucionalidade de leis (e também de editais, em controle difuso) que impeçam a participação de cooperativas em licitações ”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“É inconstitucional o afastamento prévio das Cooperativas de certames licitatórios, tão só pelos benefícios e privilégios legais a elas estendidos, em face do princípio da isonomia dos concorrentes” (Apel. Cível Nº 70013362694, TJRS, 21ª Câm Cível, rel. Liselena SSchifino Robles Ribeiro, j. 22/03/2006, com o mesmo teor, e do mesmo órgão julgador: Ag de Instr Nº 70008705568, j. 04/08/2004, e Apelação Cível Nº 70012023784, j. 17/08/2005) ”

“Apelação Cível Licitação e contrato Administrativo Ação Declaratória. Impedimento da Participação das Cooperativas em licitações promovidas pelo Poder Público Descabimento Ofensa ao princípio constitucional da isonomia Apelo Provido. (Apelação Cível nº 70012946695, TJRS, 21ª Câm. Cível, rel Genaro José Baroni Borges, j. 21/12/2005).”

“O edital de processo licitatório que restringe a participação de sociedades cooperativas viola os princípios da isonomia e da competitividade da seleção. Preliminar rejeitada. Recurso provido.” (Agravo de Instrumento nº 70012763140, TJRS, 2ª Câm Cível, rel Roque Joaquim Volkweiss; j. 14/12/2005).” (cf fl 136 e segs)

Na segunda ação direta de inconstitucionalidade (nº 127 497.0/3 – São Paulo), os dispositivos impugnados são os

Ação Direta de Inconstitucionalidade nºs 125 517 0/1 e 127 497 0/3 – São Paulo

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior esquerdo da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

arts 5º (que altera o §5º do art. 16 da Lei nº 11 263/02), 10, 12 e 14 da Lei nº 12.329/05.

Procede também o pedido de declaração de inconstitucionalidade da referida norma.

Veja-se:

“Com efeito, o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo, em perfeita harmonia com o disposto no artigo 29 da Constituição da República, estabelece que “Os Municípios, com autonomia política, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição””

“Portanto, a capacidade de os Municípios se auto-organizarem, no que diz respeito aos seus poderes, está vinculada aos limites e às regras gerais impostos na Constituição Federal e na Constituição Paulista ”

“Por outro lado, o Excelso Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido que “O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República – inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis – impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Membros. Precedentes: RJT 146/388 e 150/482 A jurisprudência dessa Suprema Corte já deixou assentado definitivamente que "as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas às de reservas de iniciativa – são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos poderes" (ementa do julgamento definitivo da ADIn nº 430-1-DF, j. 25/05/1994, que invoca o decidido em sede de liminar na ADIn nº 822, j. 05/02/1993) O processo de formação das leis, em nosso sistema jurídico-constitucional, observada a ordem ritual que lhe é inerente, compreende três fases sequenciais assim caracterizadas: (a) fase introdutória; (b) fase constitutiva e (c) fase complementar (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Do Processo Legislativo", págs 60/63, itens nºs 46/49, 1968, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", págs. 250/270, itens nºs 119/128, 1964, RT). É preciso enfatizar que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Estados-membros (RTJ 146/388, Relator para o Acórdão Ministro CELSO DE MELLO)” (ADIn nº 1.434 – SP, Plenário, Relator Ministro CELSO DE MELLO, RTJ 164/506). Esse mesmo entendimento é aplicável aos Municípios.”

“A Constituição Federal, em seu artigo 29, impõe aos Municípios a observância dos princípios por ela estabelecidos, e também na Constituição do respectivo Estado, e, no artigo 30, III, estatui que *“compete aos Municípios instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.”* Por sua vez, o § 6º do artigo 150, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março 1993, dispõe que *“Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, “g”* Vale dizer, toda renúncia fiscal, que implica necessariamente em redução da receita tributária, só pode ser concedida por lei, de iniciativa do Poder



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Executivo. A solução encontrada pelo legislador constituinte é sábia, porque, de um lado, impede o Poder Executivo de fazer benesses, mediante simples atos administrativos, ou decretos, exigindo, para outorga de benefícios fiscais, a edição de lei, o que submete a matéria ao exame do legislativo. De outro, ao prever a reserva da iniciativa da lei ao Chefe do Poder Executivo, obsta que o Poder Legislativo, por vontade própria, aprove lei criando benefícios fiscais, em detrimento da receita do ente público, acarretando dificuldades, quando não inviabilizando, à continuidade dos serviços e obras públicos.”

“Na lição sempre acatada do saudoso Professor HELY LOPES MEIRELLES, *“o processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (artigo 59) possui contornos uniformes para todas as entidades estatais – União, Estados-membros e Municípios e Distrito Federal (artigos 60 e 69) – cabendo às Constituições dos Estados e às dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal (...) Leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas que só a ele cabe o envio de projetos à Câmara. Nessa categoria estão as que dispõem sobre a criação, estruturação e atribuição das*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais, e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” Acresça-se que ao atribuir competência privativa ao Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre determinadas matérias, a Constituição levou na devida conta o fato de que sobre elas tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por 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. Ao abordar o assunto referente à isenção tributária, afirma o mestre que “as isenções de tributos municipais hão de ser concedidas por lei municipal, de iniciativa do prefeito (CF, artigo 150, § 6º), e, conseqüentemente, só por lei idêntica podem ser suprimidas ou modificadas. As isenções, sendo exceções ao princípio da igualdade fiscal, devem ser interpretadas restritivamente, sem extensão a casos não contemplados na lei. Por idêntica razão,

Ação Direta de Inconstitucionalidade nºs 125 517 0/1 e 127 497 0/3 – São Paulo

Uma assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no final do texto.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

só merecem ser concedidas quando atendam uma finalidade pública ou colimem interesses coletivos relevantes, que justifiquem o particularismo dos benefícios fazendário. O único juiz dessa conveniência é o Legislativo, mas por iniciativa do Executivo, e, por isso, nenhum outro Poder dispõe da faculdade de conceder isenções” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 7ª edição atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1994, pág. 544 e 164, respectivamente). Em outro passo, anota que. “a isenção e o perdão de dívida ativa, importando favores do Município ao devedor, dependem de autorização por lei da Câmara, para sua efetivação pelo Executivo. Por acarretar alteração na legislação tributária, a lei que estabelece a isenção deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em consonância com o disposto artigo 165, § 2º, da Constituição da República. O poder de isentar é consectário do poder de tributar. Por isso, em regra, só pode isentar quem pode tributar. Vale dizer que só o Município pode abrir mão de seus tributos” (idem, pág. 509). É relevante anotar que o projeto de lei orçamentária, de iniciativa do Poder Executivo, será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(artigos 165, § 6º, da Constituição Federal, e 174, § 6º, da Constituição Paulista) ”

“O emérito Professor ROQUE ANTONIO CARRAZZA ensina, com muita clareza, que. *“em matéria tributária prevalece o artigo 61 da Constituição Federal: a iniciativa das leis tributárias é ampla, cabendo, pois a qualquer membro do Legislativo, ao Chefe do Executivo etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não, entretanto, para as que concedem isenções tributárias, parcelam débitos fiscais, aumentam prazos para o normal recolhimento dos tributos etc. Continua a ter a iniciativa privativa de tais leis, segundo pensamos, o Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). É que as leis tributárias benéficas, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita. Ora, só o Chefe do Executivo – senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que produzirão nas finanças públicas locais. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a esta conclusão, analisando os dispositivos constitucionais que tratam das Finanças Públicas, especialmente os artigos 165 e 166, da Lei Maior, que dão ao*

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior esquerdo da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º do artigo 165, da CF, determina que o projeto de lei orçamentária seja "acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia". Logo, só o Chefe do Executivo é que pode apresentar projetos de leis tributárias benéficas, porquanto só ele pode saber dos efeitos das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária. Os legisladores e os cidadãos têm, quando muito, apenas a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas. Não podem, pois, apresentar projetos de lei neste sentido. É desnecessário discutirmos, aqui, a sabedoria ou a propriedade da solução constitucional. Entretanto, não podemos deixar de aplaudi-la, pelas repercussões que a matéria poderá causar nas finanças públicas (federais, estaduais, municipais ou distritais). De fato, só depois de estudos acurados, de caráter eminentemente técnico acerca das possíveis consequências das leis tributárias benéficas, é que se poderá cogitar de editá-las. E só o chefe do Executivo tem como avaliar globalmente (isto é, sob os aspectos político, econômico e social) tais



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

consequências Não devemos nos esquecer de que as leis tributárias benéficas, conquanto sempre populares, podem causar graves problemas ao Erário Público local, se aprovadas sem critério nem método” (Curso de Direito Constitucional Tributário, Malheiros Editora, 6ª edição, 1994, págs 185 e 186)” (ADIn nº 099.385-0/5, Relator designado LUIZ ELIAS TÂMBARA, j. 11 06.03).

E nosso Tribunal de Justiça tem seguido tal orientação, afastando a interferência do Poder Legislativo nas atividades e providências afetas ao chefe do Poder Executivo (ADIn nº 38.249-0, Rel Álvaro Lazzarini, j. 06 05 98, ADIn 13.796-0, Rel Alves Braga, j. 23 03.94)

Em caso recente, por unanimidade, foi julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade nº 117 556.0/5, relatada pelo Des Canguçu de Almeida, cujo trecho ora se transcreve.

“O tema tratado pela lei hostilizada versa ato típico de organização da cidade, de competência exclusiva do prefeito, cujas atribuições ligam-se às atividades de organização, planejamento e direção dos serviços prestados de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Na verdade, ao que dispõe o art. 47, II da Constituição Bandeirante. “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”, preceito de observância obrigatória pelos Municípios, em razão do que a administração é função do Poder Executivo e o poder de iniciativa no tocante às matérias a ela relacionadas, logicamente, fica vedado à edilidade”

“E é por isso que a iniciativa de lei em matéria que diga respeito a serviços públicos é do chefe do Executivo, tal como reiteradamente tem decidido este C. Órgão Especial, consoante se vê daquilo que ficou decidido no julgamento das Adins n°s 076.352.0/7, esta relatada pelo eminente Des. Gildo dos Santos, e 079.609 0/2, cujo relator foi o douto Des Borelli Machado, ambas julgadas em 11 03.2002”

“Ademais, a questão da isenção tarifária, também, se insere no âmbito da competência do Executivo, consoante se verifica dos artigos 120 e 159, parágrafo único, ambos da constituição bandeirante, os quais proclamam, respectivamente, que os serviços públicos serão remunerados por tarifa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

previamente fixada pelo órgão executivo competente' e que 'os preços públicos serão fixados pelo Executivo' "

"E, uma vez que não há possibilidade de expurgo do vício de iniciativa pela sanção subsequente por parte do senhor Prefeito Municipal, manifesta se apresenta a inconstitucionalidade da lei em análise. Isso porque no julgamento da Adin nº 079.609 0/2 ficou assentado que "

"Descabida, assim, a iniciativa parlamentar para projeto de lei visando concessão de gratuidade tarifária, não tendo o vício de origem ficado superado com a sanção do Prefeito Municipal.

Com efeito, a sanção da lei pelo Prefeito não tem o efeito de validá-la, porque a prerrogativa constitucional é irrenunciável e indelegável, como ensina Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 6 ed., pág. 542)".

Por fim, como já decidido em caso parelho "Clara é, portanto, a vulneração ao princípio da independência e harmonia dos poderes, consagrado no artigo 5º, caput da Constituição do Estado de São Paulo. Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é aos Municípios, nos termos do artigo 144 da mesma Carta. As normas de fixação da esfera de atribuições têm como corolário

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no rodapé da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos...” (cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.897.0/4-00 - São Paulo)

Diante de todo o exposto, julgam-se procedentes as ações diretas nºs. 125.517 0/1 e 127 497 0/3 - São Paulo, para o fim de declarar inconstitucionais os indigitados dispositivos legais

REIS KUNTZ
Relator