

*Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores do
Município de Pouso Alegre, Minas Gerais,*

Pouso Alegre 01 de setembro de 2015.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE EMENDA À LOM Nº 16/2015

Projeto de autoria dos Ilustres Vereadores.

A pedido da secretaria dessa Casa de Leis será analisado, por meio de parecer jurídico, a legalidade do Projeto de Emenda à LOM nº 16/2015 que pretende alterar a redação do seu §3º do art. 189, assegurando “*transporte coletivo gratuito a qualquer usuário com mais de 60 (sessenta) anos de idade, que esteja portando documento de identificação oficial com foto*”.

A matéria é da competência privativa do município, nos termos do que dispõe o inciso I do art. 19 e deverá respeitar ao disposto nos incisos do art. 43, todos da LOM, que exige, no mínimo, um terço dos membros da Câmara, o que de fato ocorreu, e deve vir acompanhada de justificativa e publicidade, devendo ser discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, com quorum de dois terços dos membros da Câmara:

“Art. 43. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I – de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara,

(...)

§2º A proposta de emenda será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e considerada aprovada se obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara,

§3º A emenda à Lei Orgânica será promulgada pela Mesa Diretora da Câmara, com o respectivo número de ordem

(...)

§6º Qualquer proposta de emenda à Lei Orgânica deverá vir acompanhada de ampla justificativa e dela dará publicidade aos órgãos e entidades públicos e à comunidade em geral.”

A matéria é polêmica, já que o inciso IV do art. 217 da própria LOM, prevê a competência do Poder Executivo para fixar, mediante lei, a gratuidade no transporte coletivo urbano e o respectivo recurso para o seu custeio, salvo os casos previstos nesta lei.

“Art. 217. Compete ao Poder Executivo:

(...)

IV – fixar, mediante lei, a gratuidade no transporte coletivo urbano e o respectivo recurso para o seu custeio, salvo os casos previstos nesta lei.” (grifo nosso).

Como se observa compete ao Poder Executivo fixar a gratuidade no transporte coletivo, salvo os casos previstos na própria LOM.

Sendo assim, apesar a competência do Poder Executivo para fixar a gratuidade no transporte coletivo urbano e o respectivo recurso para seu custeio, o que se pretende neste caso concreto é Emendar a LOM, dentro dos permissivos legais constantes na própria LOM, estendendo o benefício a gratuidade do transporte coletivo aos maiores de 60 anos.

E é o que se pretende: alterar o §3º do art. 189 da LOM, com supedâneo nos ditames do inciso I do art. 43 da própria LOM, resguardado o devido processo legislativo.

A Constituição Mineira prevê, em seu art. 171, inciso I, reproduzindo o art. 30 da Carta Federal, a competência do Município em legislar sobre assuntos de interesse local. Essa competência municipal se faz pela via legislativa, ou seja, por meio da atuação da Câmara de Vereadores.

Por interesse local entende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre **Hely Lopes Meirelles**, in Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

(...)

Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração

Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (grifo nosso).

Noutro giro, a proteção do idoso no Brasil possui dignidade constitucional, e a legislação federal (Lei nº 10.741/03), que instituiu o denominado "Estatuto do Idoso" prevê, em seu art. 39, § 3º, que fica a critério da legislação municipal a concessão do benefício da gratuidade nos transportes coletivos para as pessoas com mais de 60 (sessenta) anos.

“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 **peçoas 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.”*

Verifica-se que, além de o constituinte pretender resguardar os maiores de 65 anos, que, de modo algum, podem deixar de ser contemplados com a gratuidade no transporte municipal, não impediu que os municípios, no exercício de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ampliassem o leque de pessoas beneficiadas.

Nesse diapasão, o Município de Pouso Alegre, no gozo de sua autonomia político-administrativa e de capacidade de auto-organização, observado o processo legislativo, faz, com a presente emenda, a opção política de, no âmbito de seu território, instituir a gratuidade do transporte coletivo urbano daquele Município aos idosos - maiores de 60 anos.

Essa escolha não viola qualquer regra constitucional, ao contrário, tem supedâneo na própria autonomia municipal.

É cediço que tanto a CF/88, em seu art. 230, § 2º, quanto a CEMG em seu art. 225, § 3º, e a própria LOM no §3º do art. 189, que se pretende alterar, prevêm a gratuidade de transporte coletivo urbano aos idosos com idade superior a 65 (sessenta e cinco) anos.

“Art. 225, § 2º - Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos é garantida a gratuidade nos transportes coletivos urbanos mediante a apresentação de carteira de identidade ou trabalho, sendo vedada a exigência de qualquer outra forma de identificação.” (CEMG).

Todavia, há que se entender que tal dispositivo não quer dizer que a gratuidade de transporte coletivo possa ser conferida apenas aos idosos maiores de 65 (sessenta e cinco).

Tal entendimento é obtido através de uma simples interpretação gramatical ou literal; todavia, sabemos que a CF/88, também chamada de Constituição Cidadã, dotada de inegável conteúdo democrático, deve ser interpretada como um todo, no sentido de extrair orientações que potencializem os direitos fundamentais constitucionais, jamais excluindo-os ou cerceando-os de qualquer forma (CF/88, art. 5º, § 2º).

Assim, o que foi determinado pelos textos constitucionais é a obrigatoriedade do transporte gratuito a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, o que não exclui a possibilidade de ser facultado a extensão de tal benefício aos idosos em idade inferior àquela.

Pela legislação infraconstitucional, em especial o art. 1º do denominado Estatuto do Idoso - Lei nº 10.741/2003, é considerada idosa no Brasil toda pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

“Art. 1o É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.”

Além disso, o art. 39, § 3º do próprio Estatuto do Idoso prevê expressamente que os Municípios poderão estender a gratuidade do transporte coletivo aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos de idade.

*“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 previsto no caput deste artigo.”

Logo, uma interpretação coerente com a tutela especializada, integral e diferenciada dos idosos no Brasil levará o operador do direito a concluir que não existe nenhum óbice para que a gratuidade do transporte coletivo urbano seja estendida também aos idosos entre 60 e 65 anos de idade.

Em julgamento de caso análogo, assim decidiu este Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - PREVISÃO DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO PARA POLICIAIS E IDOSOS MAIORES DE 60 ANOS DE IDADE - ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA CONSTITUIÇÃO

ESTADUAL - IMPROCEDÊNCIA - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.- *Não é inconstitucional a lei municipal que prevê a gratuidade nos transportes coletivos municipais para idosos maiores de 60 anos de idade bem como para policiais militares, civis e federais, por se tratar de questão que se insere no âmbito de competência legislativa municipal".* (grifos nossos). (ADI n. 1.0000.06.432953-5/000, Rel. Des. José Antonino Baía Borges, p. em 27/06/2007)

Por todo o exposto, conclui-se que a presente Emenda, editada no âmbito de sua competência, vem resguardar o idoso, como tal considerado o maior de 60 anos, exatamente como o fez a legislação federal específica, é plenamente constitucional, porquanto vai além do que a própria Constituição da República fez, ao prever a gratuidade dos transportes coletivos apenas para os maiores de 65 anos..

Desta feita, compete à Câmara Municipal, precipuamente, exercer a função de legislar. No exercício desta função legislativa, que é exercida com a participação do Prefeito, sobre matérias de competência do Município. Por meio dela se estabelecem como todos sabem as leis municipais, e se cumpre, no âmbito local, o princípio da legalidade a que se submete a Administração.

Assim, a função legislativa da Câmara Municipal estende-se, via de regra, a todos os assuntos e matérias de competência do município. Diz-se que é via de regra, estendida a todas as matérias, porque a lei, excepcionalmente, reserva ao Executivo a iniciativa exclusiva sobre determinados assuntos, sobretudo àqueles que dizem respeito ao seu interesse preponderante, como atribuições e estruturação de órgãos da Administração, servidores em geral, alienação de patrimônio público e matérias orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais).

Insta salientar, sobretudo, que a emenda em apreço repercutirá no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de transporte público. Assim, atento à logística material - ou seja, a técnica legislativa atina a todos os aspectos materiais da norma a ser criada, como a repercussão financeira e social - recomendo dispor sobre regras de transição, para que o contrato de concessão de serviço público não sofra impacto imediato da norma criada, com repercussão até mesmo sobre os usuários não contemplados pela regra da gratuidade.

Normas de transição, ou mesmo previsão de período de *vacatio legis* suficiente à devida regulamentação normativa (p. ex.: esta lei entra em vigor 90 dias após a publicação deste lei) , revela-se conveniente à propositura em apreço.

Quanto ao mais, apresenta condições de ser colocada em apreciação e deliberação plenárias.

Por tais razões, SMJ., atendidos os requisitos legais transcritos, **exaro parecer favorável** ao projeto de lei parlamentar, e poderá ser levado a efeito pelo Plenário da Casa, de toda forma, ficam resguardadas as opiniões contrárias.

Por tratar-se de Emenda à Lei Orgânica Municipal, o quorum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de dois terços dos membros da Câmara, nos termos do §2º do art. 43 da Lei Orgânica do Município.

É o modesto parecer, SMJ, sem embargo de outro em sentido diverso, para com os quais fica registrado respeito.

Wander Luiz Moreira Mattos

Consultor jurídico

OAB/MG nº 93.288