



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Registro: 2022.0000043400**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2121837-56.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO E URBANO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS - SETCAMP, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE INDAIATUBA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITOS "EX TUNC" E RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, MATHEUS FONTES, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 26 de janeiro de 2022.

TORRES DE CARVALHO



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

RELATOR  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Voto nº ADI-0127/21**

**ADI nº 2121837-56.2021 – Órgão Especial**

**Autor: Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas (SETCAMP)**

**Réus: Presidente da Câm. Municipal e Prefeito do Município de Indaiatuba**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba. Lei de iniciativa parlamente que garante aos idosos maiores de 60 anos de idade a gratuidade no transporte público municipal. Vício de iniciativa. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. –

1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. Não há violação ao art. 25 da Constituição do Estado. A falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obsta tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. –

2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 6.771/17 assegura a gratuidade do transporte público municipal aos maiores de 60 anos de idade, questão de competência do município a teor dos art. 30, II e 230, § 2º da CF e art. 39, § 3º da LF nº 10.741/03. No entanto, a matéria versa sobre a concessão de gratuidade durante a prestação do serviço público de transporte de passageiros. A garantia ao benefício repercute nos contratos administrativos a ser formalizados e, conseqüentemente, na fixação das tarifas a ser pagas pelos demais usuários, típica matéria reservada ao Poder Executivo. A iniciativa de lei que cuide da remuneração pela prestação (direta ou não) de serviço de transporte público [daí inserida a questão de eventual isenção tarifária], por parte da Câmara de Vereadores, viola o princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE; e afronta os art. 47, II, IX e XVIII da Constituição do Estado, aplicável aos municípios por força do art. 144. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. – Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta por Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas – SETCAMP em face do Prefeito Municipal e do Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba tendo por objeto a LM nº 6.771 de 12-9-2017, que dispõe sobre o transporte do idoso no município.

O autor sustenta, em preliminar, a legitimidade ativa. No mérito, alega vício de iniciativa, por tratar-se de matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, referente a serviços públicos, nos termos do art. 61, § 1º, II, 'b' da Constituição Federal e art. 47, II, XIV, XVIII e XIX, 'a', 119, 120, 144 e 159, parágrafo único da Constituição Estadual, aplicáveis ao município por força do art. 144 da CE; o poder legislativo municipal, ao editar referida lei sem observância do art. 5º, § 1º e 2º da CE, violou o princípio da separação dos poderes, invadindo a área de atuação do Prefeito, e não cabe à Câmara Municipal promulgar lei originária de projeto de autoria de vereador que verse sobre o serviço de transporte público, de interesse local e caráter essencial, competindo aos municípios a organização e prestação, direta ou mediante concessão, nos termos do art. 30, V da CF; cita precedentes. Afirma ainda que a lei questionada, ao conferir gratuidade no transporte público aos idosos com mais de 60 anos de idade, acabou por onerar em demasia o sistema de transporte municipal; a empresa concessionária, que presta serviços de transportes concedidos, deixa de receber a tarifa dos beneficiados por não ser indicada fonte de custeio da despesa, inexistindo qualquer previsão de dotação orçamentária que o custo adicional criado seja suportado, em violação aos art. 176 e 25 da Constituição Estadual. Há necessidade de suspensão dos efeitos da lei pela evidente afronta à Constituição do Estado e pelo prejuízo diário da atual operadora do sistema público de transporte, com impacto negativo em sua receita e desequilíbrio econômico-financeiro ao contrato de concessão. Pede a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

declaração de inconstitucionalidade da LM nº 6.771/2017, com medida cautelar de suspensão dos efeitos.

Indeferi a liminar, pois não demonstrado o 'periculum in mora' (fls. 125/26).

O Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba prestou informações, defendendo a constitucionalidade da norma (fls. 129/147); alega que, no âmbito da administração direta, os parlamentares detêm competência para deflagrar o curso do processo legislativo das matérias elencadas no art. 61, § 1º, II, 'b' da CF, sendo os vereadores vocacionados constitucionalmente a propor projetos que versem sobre serviços públicos e matéria tributária, não havendo que se falar em iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo; o art. 24, § 2º da CF não elenca, dentre as matéria de competência reservada ao Governador a propositura de projetos de lei que tratem de matéria alusiva aos serviços públicos; o próprio art. 39, § 3º da LF nº 10.741/2003 delega à legislação local dispor sobre as condições para o exercício da gratuidade nos meios de transporte coletivo no caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 e 65 anos. A lei municipal apenas fomentou o mandamento legal contido no Estatuto do Idoso; os art. 47, II, XIV, XVIII e XIX, 'a', art. 119, 120, 144 e 159, § único, da Constituição do Estado cuidam apenas de competências administrativas ou materiais, não condicionando o curso do regular processo legislativo, tendo em vista como baliza somente o art. 61 da CF e por simetria o art. 24, § 2º da CE; inexistente óbice à propositura de projeto de lei de iniciativa parlamentar que implique em criação de despesa; a teor do art. 25 da CE, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro"; após a edição da lei municipal, sobrevieram diversos atos normativos dispendo sobre



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

a concessão de subsídio financeiro ao serviço público de transporte coletivo de passageiros no Município, restando o vício já saneado com a edição de atos posteriores; a concessionária responsável pela prestação do serviço possui mecanismos para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. Cita o precedente RE nº 702.848-SP. Pede pela improcedência da ação; subsidiariamente, reclama pela modulação dos efeitos de eventual declaração de inconstitucionalidade, de modo que apenas sejam produzidos após o trânsito em julgado.

O Prefeito do Município prestou informações (fls. 227/236); diz que inexistente vício de inconstitucionalidade, estando referida lei em consonância com os dispositivos da CF no tocante à iniciativa parlamentar quando da deflagração do processo legislativo referente às questões ligadas a serviços públicos; o diploma não cuida de estrutura ou atribuições dos órgãos, tampouco do regime jurídico de servidores da Administração Pública, conforme Tema STF nº 917; inexistente vício pela ausência de indicação de fonte de custeio. Pede pela improcedência.

A Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 238). A Procuradoria Geral de Justiça opina pela procedência da ação, sem modulação dos efeitos (fls. 241/251).

É o relatório.

2. LM nº 6.771/17. A LM nº 6.771/17 de 12-9-2017 de iniciativa parlamentar foi sancionada e aprovada pelo Prefeito do Município de Indaiatuba nos seguintes termos:



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Art. 1º** - Fica assegurado ao idoso a partir dos 60 (sessenta) anos a gratuidade do uso de transporte público municipal, mediante simples apresentação de documento de identidade.

**Art. 2º** - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

O autor alega que a LM nº 6.771/17 viola os art. 61, § 1º, II, 'b' da Constituição Federal e art. 5º, §§ 1º e 2º, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, 'a', 119, 120 e 159, parágrafo único da Constituição Estadual, aplicáveis ao município por força do art. 144 da CE, tendo em vista que invade matéria reservada à Administração ao dispor sobre a prestação de serviço público, conferindo a gratuidade no transporte público aos idosos com mais de 60 anos de idade, sem que se tenha indicado a fonte de custeio para a despesa decorrente da concessão do benefício, a violar os art. 25 e 176, I. Os dispositivos da Constituição Federal e do Estado mencionados assim se enunciam:

**Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. **§ 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;

**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.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Art. 25** - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. **Parágrafo único** - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

**Art. 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; **XIX** - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...).

**Artigo 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. **Parágrafo único** - Os serviços de que trata este artigo não serão subsidiados pelo Poder Público, em qualquer medida, quando prestados por particulares.

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

**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.

**Artigo 159** - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos. **Parágrafo único** - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

**Artigo 175** - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. **§ 1º** - As emendas ao



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: **1** - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; **2** - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: **a)** dotações para pessoal e seus encargos; **b)** serviço da dívida; **c)** transferências tributárias constitucionais para Municípios. **3** - sejam relacionadas: **a)** com correção de erros ou omissões; **b)** com os dispositivos do texto do projeto de lei.

**Artigo 176** - São vedados: **I** - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual; (...).

3. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. O autor afirma que a norma viola o art. 25 da CE por criar despesa sem indicar a fonte de custeio. Sem razão; o Supremo Tribunal Federal e este Órgão Especial possuem entendimento sedimentado no sentido de que a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade, obstando tão somente sua execução no exercício em que editada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO. **1.** A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, art. 30, I e III). **2.** A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. **3.** É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). **4. Ainda que assim não fosse, a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro"** (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalva, naturalmente, à possibilidade de aprovação de créditos adicionais. **5.** Recurso a que se nega seguimento. (RE 770.329-SP, STF, 29-5-2014, Rel. Roberto Barroso, monocraticamente).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal e da Constituição Federal. Descabimento. Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas, ou de disposições da Carta Magna, por remissão daquela (art. 144). Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 1.803, de 02 de setembro de 2019, do Município de Taquarituba, que "dispõe sobre a transmissão de vídeo em tempo real (online), nos portais de transparência e dos sítios eletrônicos das administrações diretas e indiretas do Município de Taquarituba, fase de julgamento e classificação de todos os processos licitatórios da administração pública municipal". Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa, não ofendeu os princípios da legalidade, razoabilidade, supremacia do interesse público e da motivação ou o princípio federativo. Diploma que objetiva dar conhecimento à população, por meio de transmissão on-line e gravação das sessões de licitação em âmbito municipal, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos e de gestão dos recursos municipais.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

Inconstitucionalidade não configurada. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alegação de que a norma implica na criação de despesas sem a indicação necessária da fonte de custeio. Improcedência. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte. Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto.** Ação julgada improcedente, revogada a liminar. (ADI nº 2222120-58.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 17-6-2020, Rel. João Carlos Saletti).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Mauá. Lei Municipal nº 5.403, de 12 de novembro de 2018, que implanta o programa intitulado "Medicamento Solidário" no âmbito de todas as unidades de saúde do Município de Mauá. **1) Norma de iniciativa parlamentar. Legislação que, ao estabelecer obrigações à Secretaria Municipal e a seus servidores, interfere na gestão Administrativa do Município. Desrespeito ao princípio da Reserva da Administração e, como consequência, ao princípio da Separação dos Poderes. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, ambos da Carta Paulista, aplicáveis ao Município, por força do artigo 144 da mesma Carta. 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecutabilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada.** Inconstitucionalidade reconhecida e declarada. Ação direta julgada procedente, com efeito ex tunc. (ADI nº 2193478-75.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 24-6-2020, Rel. Cristina Zucchi).

4. Inconstitucionalidade. Iniciativa legislativa. O art. 144 da CE prevê a autonomia política, legislativa, administrativa e financeira



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

dos municípios, que se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual; o art. 5º, 'caput' da CE, por sua vez, prevê que o Legislativo, Executivo e Judiciário são Poderes do Estado independentes e harmônicos entre si. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, com exceção das hipóteses taxativas em que a iniciativa legislativa é exclusivamente do Chefe do Poder Executivo.

O vício de iniciativa implica na inconstitucionalidade formal da norma, dada a usurpação da reserva de iniciativa legislativa prevista na norma constitucional; segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, "(...) nem mesmo a ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação – ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula nº 5) – não mais prevalece. (...)" (STF, ADI nº 1197-RO, 18-5-2017, Rel. Celso de Mello, v.u.). No caso dos autos, a lei foi aprovada pela Mesa da Câmara Municipal de Indaiatuba e sancionada pelo Prefeito Municipal (fls. 210/212); mas o consenso posterior não sana eventual vício.

5. A Constituição Federal garante aos maiores de 65 anos de idade a gratuidade dos transportes coletivos urbanos (art. 230, § 2º); de igual modo, o art. 39, 'caput' da LF nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso) assegura aos maiores de 65 anos de idade a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, salvo nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares, observando o § 3º do dispositivo que "no caso das pessoas compreendidas na faixa etária



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos termos de transporte previstos no caput deste artigo". A lei municipal impugnada assegura a gratuidade do uso do transporte público no Município de Indaiatuba aos maiores de 60 anos de idade.

Não há dúvida a respeito da competência do município para legislar sobre o tema (art. 30, II, CF); a matéria, no entanto, versa sobre a concessão de gratuidade durante a prestação do serviço público de transporte de passageiros. A garantia ao benefício repercute nos contratos administrativos a ser formalizados e, conseqüentemente, na fixação das tarifas a ser pagas pelos demais usuários, típica matéria reservada ao Poder Executivo. A iniciativa de lei que cuide da remuneração pela prestação (direta ou não) de serviço de transporte público [daí inserida a questão de eventual isenção tarifária], por parte da Câmara de Vereadores, viola o princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE; e afronta os art. 47, II, IX e XVIII da Constituição do Estado, aplicável aos municípios por força do art. 144.

6. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. O Presidente da Câmara do Município, ao prestar informações, cita o precedente Procurador-Geral de Justiça de São Paulo vs. SETPSESP e Câmara Municipal de Barretos, STF, RE nº 702.848-SP, 29-4-2013, Rel. Celso de Mello, no qual dado provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Sindicato de transportes em relação aos art. 11, 14 e 15 da Emenda nº 26 de 27-5-2010 à Lei Orgânica do Município Barretos que, em suma, retiravam a competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que dispunham sobre serviços públicos e reduziam de 65 para 60 a idade mínima para fins de obtenção da gratuidade



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

dos transportes. No entanto, não obstante tenha afastado o vício de iniciativa parlamentar, a questão foi examinada sob a perspectiva do aumento de despesas (art. 25 da CE), fundamento acolhido pelo Órgão Especial ao julgar procedente a ação em parte. Os julgamentos posteriores em casos similares pelo Supremo permitem a conclusão de que a jurisprudência do Pretório Excelso se firmou no sentido de reconhecer a ofensa ao princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre benefício tarifário no acesso ao serviço público:

Agravo 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. (AgR no ARE 929591-PR, Segunda Turma, 6-10-2017, Rel. Dias Toffoli).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo. Isenção de tarifa de transporte coletivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (Câmara Municipal de Governador Valadares v. Federação das Empresas de Transporte de Passageiros de Minas Gerais, AgR no RE 1.154.488-MG, 2ª Turma, 5-11-2019, Rel. Carmen Lúcia).

Não é diverso o entendimento firmado pela jurisprudência mais recente do Órgão Especial, conforme os seguintes precedentes:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.663, de 28 de novembro de 2019, do Município de São Sebastião, 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. (ADI nº 2059847-98.2020.8.26.0000; Órgão Especial, 12-8-2020, Rel. Xavier de Aquino).

LEGITIMIDADE. Ilegitimidade ativa. Não configuração. Sindicato que se encontra no rol de legitimados da Constituição Estadual. Pertinência temática que deve ser verificada entre o objeto da ação e os direitos da categoria econômica representada pelo autor. Preliminar afastada. Ação procedente. EXTINÇÃO DA AÇÃO. Perda do objeto. Não ocorrência. Existência de lei posterior sobre o tema, de iniciativa do Poder Executivo, que não revoga a emenda à Lei Orgânica impugnada nesta lide e se limita a mencionar que a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

gratuidade definida na LOM deve ser garantida. Preliminar não acolhida. Ação procedente. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão que envolve a Emenda à Lei Orgânica nº 66, de 30 de maio de 2011, do Município de Votuporanga, que trouxe alteração de 65 (sessenta e cinco) para 60 (sessenta) anos para a gratuidade do uso do transporte municipal. Texto legal que estabelece um critério na cobrança dos usuários do serviço público de transporte. Competência exclusiva do Poder Executivo para a organização dos serviços públicos. Vício formal de iniciativa. Ofensa ao princípio da separação de poderes.** Posterior lei de iniciativa do Poder Executivo sobre o transporte coletivo local (Lei nº 6.186/2018) que não revoga a previsão da LOM e somente se direciona ao seu teor em um artigo. Não convalidação. Instituto de direito administrativo que apenas se aplica a atos administrativos e não a textos legais, sobretudo quando inconstitucionais, cujo vício surgiu na origem. Inconstitucionalidade que não se dá pela falta de indicação específica de fonte de custeio, a qual apenas impediria a aplicação no mesmo exercício financeiro de seu surgimento, e sim pela afronta à separação de poderes. Ausência de ofensa ao inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal, porquanto o texto legal não configura direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Possibilidade de, no futuro, caso preenchidos todos os preceitos constitucionais, elaboração de nova norma sobre a matéria. Observação de que foi renumerada a LOM local por meio de outra emenda, mas com manutenção do exato teor do dispositivo, o que não impede o ajuizamento e julgamento deste pleito. Modulação de efeitos. Não cabimento por ausência de seus requisitos. Não devolução e/ou cobrança do que não foi recolhido pelos usuários desde o início da vigência da norma, uma vez que o uso do serviço se deu de boa-fé. Ação procedente. (ADI nº 2190173-83.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 29-1-2020, Rel. Álvaro Passos).

Direta de Inconstitucionalidade. **Isenções tarifárias no âmbito do transporte público coletivo concedidas pelo Poder Legislativo. Lei nº 5.104, de 6.11.2020, de Guaratinguetá, que beneficia portadores de obesidade mórbida tipo III e que teve iniciativa no âmbito parlamentar.** Impossibilidade. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para transporte coletivo 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. Proteção do contrato administrativo e da continuidade do serviço público.** Orientação que fez largo coro neste colendo Órgão Especial. Ação procedente. (ADI nº 2277327-08.2020.8.26.0000; Órgão Especial, 4-8-2021; Rel. Costabile e Solimene).

Tudo considerado, é o caso de reconhecer o vício de inconstitucionalidade formal, ante a ofensa ao princípio da separação poderes (art. 5º da CE) e a usurpação de competência no que se refere à iniciativa de lei por parte do legislativo municipal (art. 47, XIV e XVIII c. c. art. 144 da CE).

7. Modulação dos efeitos. Nos termos do art. 27 da LF nº 9.868/99, "ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado." A modulação é exceção, sendo a regra o efeito 'ex tunc'; e aqui não há necessidade, pois desnecessária a adequação do serviço público e porque da ilegalidade não deflui direito. A decisão produz efeitos 'ex tunc', observando-se apenas que não há cobrança ou devolução a ser feita quanto aos valores não recolhidos pelos usuários beneficiados durante a vigência da lei.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

O voto é **pela procedência da ação** para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 6.771/17 de 12-9-2017 do Município de Indaiatuba, com efeitos 'ex tunc'.

TORRES DE CARVALHO

Relator



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Registro: 2022.0000339545**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração Cível nº 2121837-56.2021.8.26.0000/50000, da Comarca de São Paulo, em que é embargante PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA e Interessado PREFEITO DO MUNICÍPIO DE INDAIATUBA, é embargado SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO E URBANO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS - SETCAMP.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, POÇAS LEITÃO, GOMES VARJÃO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, CRISTINA ZUCCHI, JAMES SIANO E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 4 de maio de 2022.

TORRES DE CARVALHO  
 RELATOR  
 Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

**Voto nº ED-0027/22**

**Embargos de Declaração nº 2121837-56.2021/50000 – Órgão Especial**

**Embgte: Presidente da Câmara Municipal e Prefeito do Município de Indaiatuba**

**Embgdo: Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas (SETCAMP)**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba. Lei de iniciativa parlamente que garante aos idosos maiores de 60 anos de idade a gratuidade no transporte público municipal. Vício de iniciativa. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Omissão. Prequestionamento. – 1. Omissão. Configura-se omissão quando o acórdão não aprecia questão que deveria apreciar; não há omissão quando o acórdão examina as questões e fundamentos necessários à solução da controvérsia, deixando de lado questões irrelevantes, implicitamente rejeitadas ou que, pela natureza, não permitem apreciação nesse momento do processo. No caso, a inconstitucionalidade foi declarada por ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 5º da CE), versando a LM nº 6.771/17 de iniciativa parlamente sobre matéria típica da reserva de administração, fundamento suficiente para a procedência do pedido e que encontra respaldo no Supremo Tribunal Federal e no Órgão Especial. Não há omissão a ser sanada. – 2. Prequestionamento. O acórdão enfrentou as questões levantadas e a elas deu o entendimento que lhe pareceu correto. Os dispositivos legais relevantes foram analisados, inexistindo obrigação de análise de outros, ainda que arguidos pela parte, irrelevantes para o resultado. – Procedência. Embargos rejeitados.

1. O Órgão Especial, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 6.771/17 de 12-9-2017 do Município de Indaiatuba, com efeitos 'ex tunc'. Embargam o Presidente e a Mesa da Câmara Municipal de Indaiatuba sustentando que o



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

acórdão não atendeu ao princípio da motivação das decisões, preconizado no art. 93, X da CF, pois não observou, ao longo da fundamentação, o art. 489, § 1º, IV e VI do CPC; há omissão do julgado que deixou de analisar a tese de que, para fins de reconhecimento de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, o parâmetro de controle restringe-se ao art. 24, § 2º da Constituição do Estado, que se trata de norma de reprodução obrigatória e espelha, por simetria, os termos do art. 61, § 1º da CF, tese que se radica em precedente citados do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 637, ADI nº 3.394, ADI nº 2.672, ADI nº 724-MC); o Pretório Excelso sedimentou jurisprudência no sentido de que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no art. 61 da CF. Pede declaração, inclusive para fins de prequestionamento.

É o relatório.

2. Omissão. Os embargos de declaração não visam à revisão do julgado, mas à correção da omissão, contradição ou obscuridade; poderão ter efeito modificativo quando a modificação for decorrência necessária do saneamento da omissão ou da constrição. Ainda, configura-se omissão quando o acórdão não aprecia questão que deveria apreciar; não há omissão quando o acórdão examina as questões e fundamentos necessários à solução da controvérsia, deixando de lado questões irrelevantes, implicitamente rejeitadas ou que, pela natureza, não permitem apreciação nesse momento do processo.

O acórdão embargado declarou inconstitucional a LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba por tratar-se de lei de iniciativa



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Órgão Especial**

parlamentar que dispôs sobre matéria típica da reserva de administração, em ofensa ao art. 5º, 47, II, IX e XVIII da Constituição do Estado, sendo que o entendimento firmado ecoa na jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal, que reconhece que lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre benefício tarifário no acesso ao serviço público padece de vício de inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da separação dos poderes (como na hipótese dos autos), bem como na jurisprudência do Órgão Especial. Os fundamentos são suficientes para a procedência da demanda, e por esse motivo a tese suscitada pela embargante não infirma a conclusão do julgado. Assim, o acórdão não viola os art. art. 93, X da CF e ao art. 489, § 1º, IV e VI do CPC; e não há vício a ser sanado.

3. Prequestionamento. Os embargos não podem ser utilizados para mero reforço de prequestionamento, descabidos quando a questão tenha sido decidida no acórdão. Como diz a doutrina, os embargos se prestam para re-exprimir, não para re-decidir. Esse, aliás, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, como demonstra o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. SERVIDOR QUE PRESTOU SERVIÇOS NO EXTINTO DNER. DNIT. SUCESSOR DO DNER. VINCULAÇÃO DO INATIVO AO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS DO DNIT. APLICAÇÃO. PRECEDENTES. **1.** Os aclaratórios são cabíveis somente para sanar omissão, obscuridade ou contradição contida no julgado. Sem se configurar ao menos uma dessas hipóteses, devem ser rejeitados, sob pena de rediscutir-se matéria de mérito já decidida, exatamente o que se afigura no caso. **2.** São impróprios os aclaratórios que têm por objetivo a discussão de matéria de fundo constitucional com o fim de prequestionamento, para interposição futura de recurso extraordinário. **3.** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF admite a mera oposição de embargos declaratórios para a análise de matéria



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Órgão Especial

constitucional, no âmbito do recurso extraordinário, nos termos da Súmula 356 dessa egrégia Corte. **4.** Embargos de declaração rejeitados (João Araújo Sobrinho v. União Federal, EDcl no AgRg no REsp nº 1.288.263/CE, 2ª Turma, 27-11-2012, Rel. Castro Meira, v.u.).

O voto é **pela rejeição dos embargos.**

TORRES DE CARVALHO  
Relator

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.395.493 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**RECTE.(S)** : MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA  
**ADV.(A/S)** : DIMITRI SOUZA CARDOSO  
**RECDO.(A/S)** : SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO E URBANO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS - SETCAMP  
**ADV.(A/S)** : CARLOS DANIEL ROLFSEN  
**ADV.(A/S)** : LUIS DANIEL PELEGRINE

**DECISÃO:**

Vistos.

Cuida-se de recurso extraordinário interposto pela Mesa da Câmara Municipal de Indaiatuba – SP em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba. Lei de iniciativa parlamente que garante aos idosos maiores de 60 anos de idade a gratuidade no transporte público municipal. Vício de iniciativa. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. –

1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. Não há violação ao art. 25 da Constituição do Estado. A falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obsta tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. –

2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 6.771/17 assegura a gratuidade do transporte público municipal aos maiores de 60 anos de idade, questão de competência do município a teor dos art. 30, II e 230, § 2º da CF e art. 39, § 3º da LF nº 10.741/03. No entanto, a matéria versa sobre a concessão de gratuidade durante a prestação do serviço público de

**RE 1395493 / SP**

transporte de passageiros. A garantia ao benefício repercute nos contratos administrativos a ser formalizados e, conseqüentemente, na fixação das tarifas a ser pagas pelos demais usuários, típica matéria reservada ao Poder Executivo. A iniciativa de lei que cuide da remuneração pela prestação (direta ou não) de serviço de transporte público [daí inserida a questão de eventual isenção tarifária], por parte da Câmara de Vereadores, viola o princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE; e afronta os art. 47, II, IX e XVIII da Constituição do Estado, aplicável aos municípios por força do art. 144. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. – Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (e-doc.12).

A recorrente alega ofensa ao disposto no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que se trata de norma de reprodução obrigatória, espelhando-se por simetria constitucional ao art. 5º e art. 61, § 1º da Constituição Federal de 1988, bem como à jurisprudência desta Suprema Corte (ADI 637, ADI 3394, ADI 2672, ADI 724 MC, RE 590.697/ED e RE 702.848).

Sustenta que a norma sob inveciva, de iniciativa do Legislativo, ao tratar de hipótese de isenção tarifária no âmbito do transporte coletivo municipal, não adentra esfera de atribuição privativa do Executivo.

Nesse caminho, argumenta que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas em **numerus clausus**, de modo que a absorção compulsória de tais normas pelos demais entes da federação se aplica somente aos Territórios Federais. Assim, os parlamentares deteriam, no âmbito da administração pública direta, competência comum para deflagrar o curso do processo legislativo que trate dos serviços públicos.

**RE 1395493 / SP**

Admitido o recurso extraordinário (e-doc. 11), foram interpostas contrarrazões (e-doc. 10), nas quais o Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas (SETCAMP) sustenta, em síntese, (i) ausência de repercussão geral; (ii) que é de competência exclusiva do chefe do executivo legislar sobre o serviço de transporte público, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, letra “b” da Constituição Federal e do art. 37, XVIII da Constituição do estado de São Paulo; (iii) a violação do princípio da separação de poderes; e (iv) houve aumento indevido do dispêndio do erário público, visto que a lei municipal promulgada não indicou fonte própria de custeio.

É o relatório.

Decido.

Afasto, de início, a preliminar de ausência de repercussão geral, haja vista que a matéria em debate é de indubitável relevância econômica, política, social e jurídica, ultrapassando os interesses subjetivos do processo. Ademais, a repercussão geral foi alegada em tópico próprio e suficientemente fundamentado.

Preenchidos os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade do recurso, prequestionada a matéria e apresentada sua repercussão geral, passo à análise do mérito.

**Não assiste razão à recorrente.**

Ao dispor sobre a gratuidade do transporte público municipal para pessoas idosas a partir dos 60 (sessenta) anos, a Lei municipal nº 6.771/2017 interfere na reserva de administração do Poder Executivo Municipal, violando o princípio da separação dos poderes.

Em mais de uma ocasião, esta Suprema Corte entendeu que lei de iniciativa parlamentar que concede benefício tarifário no acesso a serviço público concedido malferir o princípio da separação de poderes, por constituir interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo. Os seguintes precedentes vão nesse sentido:

**RE 1395493 / SP**

“AGRAVO 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 AgR/PR, Segunda Turma, de **minha relatoria**, DJe de 27/10/17)”.

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.

**RE 1395493 / SP**

ADI ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(...) É inconstitucional a Lei Municipal de Lins 5.394, de 2 de julho de 2010, que institui hipótese de isenção de tarifa no transporte coletivo local, por vício de iniciativa. Ademais, tal proceder configura violação da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesa sem previsão de recursos.

Violação dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e „ex vi“ dos arts. 5º, 25 e 47, XVIII, e 144 da Constituição Estadual. (RE nº 728.783/SP, decisão monocrática, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 03/06/16)“.

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI 8.170/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE ESTABELECE NORMAS DE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE PEDÁGIO NO RESPECTIVO TERRITÓRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. LEI ESTADUAL QUE INTERFERE NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS FIRMADOS ENTRE O PODER EXECUTIVO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI QUE NÃO INDICA FONTE DE CUSTEIO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 112, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESRESPEITO À AUTONOMIA MUNICIPAL (ART. 18 DA CF). 1. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 8.170/2018, oriunda de projeto de lei de iniciativa do Poder

**RE 1395493 / SP**

Legislativo, que concede isenção do pagamento de tarifa de pedágio em rodovia estadual, quer esteja sendo administrada pela iniciativa privada via contrato de concessão, quer pelo próprio Poder Público Estadual ou Municipal, a veículo cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio. 2. Ao impor situação mais vantajosa para os proprietários de veículos residentes ou que trabalhem em município que abrigam praças de pedágio, a norma questionada viola o princípio da isonomia inserto no art. 19, III, da Constituição Federal, que dispõe ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 3. A jurisprudência da CORTE firmou-se no sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros, em razão de sua origem ou procedência (ADI 4382, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2018; (ADI 3.583, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008; (RE 668.810, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 10/8/2017 ). 4. A lei estadual impugnada imiscui-se indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, com ferimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e ao princípio da separação de poderes. 5. O Tribunal de origem pontuou que a lei contestada não indica a fonte de custeio para o poder concedente arcar com os encargos da desoneração prevista na norma, o que finda por violar o art. 112, § 2º, da Constituição Estadual, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3225, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/2007). 6. Esta CORTE firmou entendimento de que os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídicocontratuais estabelecidas entre o poder concedente, seja a União Federal, seja o Município, e as empresas concessionárias, nem modificar

**RE 1395493 / SP**

ou alterar as condições dos contratos de concessão. 7. Na hipótese vertente, a norma abrange contrato de concessão de rodovia estadual sob a administração do Município, o que afronta a autonomia municipal (art. 18, da CF). 8. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE nº 1.349.285 AgR/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 18/2/22)''.

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS PELO CONTROLE DIFUSO E/OU ILEGALIDADE FACE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E INDENIZAÇÃO DE PREJUÍZOS. CONCESSÃO DE GRATUIDADES OU REDUÇÕES NA TARIFA DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL PARA IDOSOS, OPERÁRIOS, DEFICIENTES FÍSICOS E ESTUDANTES. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. (RE 1.117.488/RS, decisão monocrática, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 26/03/2019)''.

**In casu**, o diploma impugnado inevitavelmente impacta o equilíbrio econômico-financeiro do concreto de concessão, eis que, ao instituir hipótese de isenção tarifária desprovida de respectiva fonte de custeio, provoca alteração no número de passageiros pagantes, na arrecadação das empresas de transporte, além de possivelmente afetar o orçamento municipal e a prestação de outros serviços de interesse da coletividade.

No assunto, em sede de julgamento da ADI nº 2.733/ES, que abordou controvérsia semelhante à aqui posta, o eminente Ministro **Eros Grau** precisamente pontuou que

**RE 1395493 / SP**

“a isenção e os descontos contemplados pelo texto normativo frustram as expectativas da contratada, já que reduzem suas receitas sem que seja prevista qualquer forma de compensação por essa redução, o que acarreta desequilíbrio na relação contratual”.

Eis a ementa da mencionada ação direta:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI nº 2.733, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Eros Grau**, DJe de 3/2/06)”.

Portanto, não obstante o nobre escopo da norma municipal de ampliar o alcance da isenção no pagamento de tarifa nos serviços de

**RE 1395493 / SP**

transporte público coletivo urbano, nota-se que o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração.

Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **nego seguimento** ao recurso.

Publique-se.

Brasília, 31 de agosto de 2022.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

*Documento assinado digitalmente*

*Supremo Tribunal Federal*

## CERTIDÃO DE TRÂNSITO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1395493**

RECORRENTE(S):	MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA
ADVOGADO(A/S):	DIMITRI SOUZA CARDOSO
RECORRIDO(A/S):	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE METROPOLITANO E URBANO DE PASSAGEIROS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS - SETCAMP
ADVOGADO(A/S):	CARLOS DANIEL ROLFSEN
ADVOGADO(A/S):	LUIS DANIEL PELEGRINE

Certifico que o(a) acórdão/decisão transitou em julgado em 19/10/2022.

Brasília, 19 de outubro de 2022.

Secretaria Judiciária  
(documento eletrônico)



*Supremo Tribunal Federal*  
*Secretaria Judiciária*

RE 1395493

**TERMO DE BAIXA DEFINITIVA**

Faço a baixa deste processo e a transmissão eletrônica das peças processuais ao (à)  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Brasília, 19 de outubro de 2022

Secretaria Judiciária  
(documento eletrônico)