

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2021.0000538691

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2277316-76.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO - INTERURBANO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), TORRES DE CARVALHO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA E MOREIRA VIEGAS.

São Paulo, 7 de julho de 2021.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos de nº 2277316-76.2020.8.26.0000

Autor: Sindicato das Empr. de Transporte Urbano de Passageiros do interior do Estado de São Paulo (Interurbano)

Interessados: Prefeito e Câmara Municipal de Guaratinguetá

Voto nº 52.194

Direta de Inconstitucionalidade. Isenções tarifárias no âmbito do transporte público coletivo concedidas pelo Poder Legislativo. Lei nº 5.100, de 13.11.2020, de Guaratinguetá, que beneficia deficientes auditivos, que teve iniciativa no âmbito parlamentar. Impossibilidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou 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.

Cuida-se de ação direta promovida

pelo Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do interior do Estado de São Paulo (Interurbano) para ver afirmada a inconstitucionalidade da lei nº 5.100, de 13.11.2020, de Guaratinguetá, que instituiu nova isenção tarifária no sistema de transporte público local, anexando na letra *d* do art. 20, inciso IV da lei nº 4.839, de 16.05.2018, também de Guaratinguetá, como novos beneficiados os portadores de deficiência auditiva.

Alega-se *(i)* violação da separação de poderes garantida pelo art. 5º da Const. Paulista; *(ii)* usurpação de competência privativa do Prefeito em face do disposto no art.

47, incisos II, XIV e XVIII do mesmo texto; (iii) seria tão-apenas do Poder Executivo a competência para regular e fiscalizar serviços permitidos ou concedidos pela administração, em consonância com o art. 119 novamente de nossa constituição estadual; e (iv) a nova isenção afeta diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, desafiando os arts. 25, 174, I, II e III e 176, mais uma vez da Constituição de S. Paulo.

Depois de dois indeferimentos de antecipação de tutela, no terceiro pedido, com novos documentos e argumento coligidos para os autos, então este relator reconsiderou os

posicionamentos iniciais e deferiu liminar para suspender a eficácia do diploma legal (fls. 123/128, 140/144 e 255/281).

O Prefeito se pronunciou (fls. 151/154 e 285/291), como também a Edilidade (fls. 301/309).

A Procuradoria-Geral de Estado citada permaneceu silente (fl. 299) e, por fim, a d. Subprocuradoria-Geral de Justiça deu parecer pela procedência (fls. 314/322).

Este é o relatório.

Voto nº 52.194

Primeiramente, já foram respondidas as questões levantadas a respeito de Direito do Processo, vide despacho que concedeu a antecipação de tutela.

Ali, naquela ocasião, em relação à representação do Sindicato, reconhecemos que outorgado o mandato ao subscritor da exordial ele está juntado a fl. 19. E tanto há expressa a cláusula geral (“*Todos os poderes para o foro em geral*”) como também a específica (“*em especial para defendê-la nos autos de Ação Direta de*

Inconstitucionalidade em face do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ, tendo por objeto o pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.100, de 3 de novembro de 2020, que 'altera a acrescenta dispositivos no inciso IV, do art. 20, da Lei Municipal nº 4.839, de 16 de maio de 2018', ação que será ajuizada perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo”).

Sem nenhum esforço hermenêutico, o emprego do verbo *defender*, consignado no mandato, pelas circunstâncias, eis que ausente

qualquer outra demanda a respeito do mesmo tema, deve ser interpretado em consonância com o âmbito do patrocínio da causa, a defesa dos interesses daquela coletividade.

Veio à tona a velha lição posta na compreensão do art. 112 do Cód. Civil: *“Nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem”*.

Este relator, então, não tem qualquer dúvida sobre o conteúdo e utilidade do mandato em comento, quanto mais diante do consignado no art. 5º, §2º da lei 8.906/94: *“A procuração para o foro em geral habilita o advogado a praticar todos*

os atos judiciais, em qualquer juízo ou instância, salvo os que exijam poderes especiais”.

O Prefeito ainda alegou que a exordial deveria ser assinada pelo presidente da entidade sindical e não pelo Advogado. Não compartilhamos esse entendimento. Não encontramos tal exigência na lei 9.868/99, confira-se seu art. 3º e par. único:

“Art. 3º - A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das

impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação”.

Aquela legislação correlata (que
*“Dispõe sobre o processo e julgamento da ação
direta de inconstitucionalidade e da ação*

declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”), expressamente admite subscrição da inicial por advogado.

Quando a ação direta de inconstitucionalidade é promovida pelo Prefeito, a subscrição da exordial pelo Chefe do Executivo local decorre da leitura do art. 90, II da Const. de S. Paulo, confira-se:

“Artigo 90 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para

tornar efetiva norma ou princípio desta
Constituição, no âmbito de seu interesse:

(...)

II - o Prefeito e a Mesa da Câmara
Municipal”.

O assunto já foi abordado pelo Órgão
Especial, confira-se no resultado da DI n°
2063116-24.2015.8.26.0000, j. 12.8.2015:

*“Ação direta de inconstitucionalidade.
Artigo 9º da Lei nº 14.485, de 19 de*

julho de 2007, do Município de São Paulo, que instituiu 'o feriado municipal do Dia da Consciência Negra'. I - Inexigibilidade da outorga de mandato com poderes especiais para propositura de ação direta. Lei federal nº 9.868/99. II - Legitimidade ativa do sindicato reconhecida ante a correlação entre suas finalidades sociais e o conteúdo da norma impugnada (...)”.

A legitimação ativa não foi diretamente impugnada, mesmo porque evidentemente se verifica pertinência temática

em relação ao tratado tanto na causa e como nos estatutos do autor, perfazendo o quanto necessário para adequar-se ao disposto na Constituição Paulista, art. 90, inciso V:

“São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: (...) V - as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no

caso (...)” (*verbis*).

No mais, a questão trazida para exame nada tem de inédita. Merece determinado tratamento já anteriormente estabelecido e a isonomia, mais o expressamente disposto no art. 489, §1º, VI do Cód. de Processo Civil, reclamam mesma solução, aliás, adotada no Supremo Tribunal Federal e mesmo neste Órgão Especial.

A nosso sentir, pois, esta ação é procedente.

Explico.

Conforme nos foi dado ver, o texto impugnado modificou lei anterior para estender isenção de tarifa em prol de portadores d'alguma deficiência auditiva.

E o texto aditivo ora combatido é de **iniciativa parlamentar**, como assim também expressamente reconheceu a Edilidade em suas qualificadas informações, confira-se a fl. 302, 304 e 305: “(...) *Referida Lei municipal introduziu, por ação do Legislativo de Guaratinguetá, nova isenção tarifária em favor dos deficientes auditivos (...) não há proibição na Lei Orgânica do Municipal para que projetos de Lei de iniciativa parlamentar disponham sobre referido*

tema, a teor do artigo 44, cf. fl. 209 (...) Ou seja, a matéria versada na lei impugnada não é de iniciativa legislativa reservada ao Executivo, pois não está contemplada no rol do art. 24, § 2º, 1 a 6, da Constituição Paulista (que reproduz, de modo geral, o disposto no art. 61, § 1º, da CR), inexistindo, por esse aspecto, qualquer inconstitucionalidade a ser declarada em razão do impulso parlamentar dado ao projeto que culminou com a edição do ato normativo em epígrafe (...) o Legislativo não deve ver minimizada sua atividade de legislar. Afinal, em última análise, nosso regime democrático é representativo, e o Poder Legislativo, em sede de elaboração legislativa, reflete a própria voz da vontade popular (...) nos

precisos termos da Constituição Estadual (art. 120), cabe exclusivamente ao Poder Executivo a fixação de tarifas dos serviços públicos. Entretanto, essa exclusividade não se estende à prerrogativa de conceder isenções quanta ao pagamento de tarifas, o que é próprio de lei - cuja iniciativa é geral ou concorrente - a ser editada pelo ente público responsável pela prestação do serviço” (verbis).

A fls. 287 e 289 o Prefeito não só afirmou, como ainda reafirmou, que a iniciativa da lei em discussão foi sim parlamentar e S. Exa. correu até mesmo a encampar as mesmas intelecções apresentadas pela Câmara

Municipal, postulando a afirmação de constitucionalidade do projeto e a extinção da presente ação.

Abaixo transcrevo o texto, o que se mostrou importante para o resultado da presente causa:

“Lei nº 5.100, de 13 de novembro de 2020, do Município de Guaratinguetá, de iniciativa parlamentar, que instituiu nova isenção tarifária no sistema de transporte público de Guaratinguetá ao acrescentar à alínea *d* do inciso IV do art. 20 da Lei nº 4.839, de 16 de maio de 2018, as pessoas

com deficiência auditiva como beneficiárias de isenção.

Art. 1º O inciso IV, do art. 20, da Lei Municipal nº 4.839, de 16 de maio de 2018, que disciplina a organização do transporte coletivo, contempla medidas para a implantação da política nacional de mobilidade urbana, autoriza o Poder Executivo a promover a concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros no Município de Guaratinguetá, e dá outras providências, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20

.....

.....
.....
.....

IV – serão isentos do pagamento da tarifa pública:

- a) os fiscais de trânsito da Prefeitura Municipal, bem como os policiais militares e civis, quando em serviço, desde que devidamente identificados;
- b) crianças com até 5 (cinco) anos de idade;
- c) idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, mediante a apresentação de carteira de identidade ou de trabalho;

d) deficientes físicos, visuais, com impossibilidade de locomoção parcial ou total, auditivos e deficientes mentais, ambos com respectivos acompanhantes, quando for o caso, observando-se que:

§ 1º Para a concessão do benefício é considerada pessoa com deficiência física aquela que apresenta alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro inferior, paralisia

cerebral, membros inferiores com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam impossibilidade de locomoção parcial ou total.

§ 2º Para a concessão do benefício é considerada pessoa com deficiência visual aquela que apresenta acuidade visual igual ou menor que 20/200 (tabela de Snellen) no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20º, ou ocorrência simultânea de ambas as situações.

§ 3º Para a concessão do benefício é considerado pessoa com deficiência auditiva aquela que apresenta incapacidade

que resulta em surdez, apresentando perda auditiva acima de 70 (setenta) decibéis e que impeçam o indivíduo de entender, com ou sem aparelho auditivo, à voz humana, bem como adquirir, naturalmente, o código da língua oral (surdo-mudo).

§ 4º Para a concessão do benefício é considerada pessoa com deficiência mental aquela que apresenta funcionamento intelectual significativamente inferior à média e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como, comunicação, cuidado pessoas, habilidades sociais, utilização dos recursos da comunidade, saúde e segurança, habilidades acadêmicas, lazer e trabalho.

§ 5º Para a concessão do benefício será necessário o Cadastro prévio junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, mediante apresentação de documento de identificação, comprovante de residência no Município de Guaratinguetá e Atestado Médico emitido por Médico credenciado pelo Sistema Municipal de Saúde com descrição obrigatória e completa dos comprometimentos que caracterizam deficiências e limitações.

§ 6º Após o Cadastramento prévio, o usuário deverá ser submetido à perícia médica, a ser realizada junto à Secretaria Municipal de Assistência Social ou Secretaria Municipal da Saúde, para

constatação da existência de deficiência, impossibilidade de locomoção e eventual necessidade de acompanhante, com os necessários exames complementares.

§ 7º Concluído o processo de concessão do benefício, a Secretaria Municipal de Assistência Social solicitará à Concessionária a emissão do 'cartão gratuito' válido por 12 (doze) meses, para acesso ao sistema de transporte, devendo ser revalidado todo processo quando de seu vencimento.

§ 8º A qualquer momento, o Processo de Concessão do Benefício da Gratuidade poderá ser auditado pela Prefeitura e pela

Concessionária, que poderão requisitar inclusive novos documentos e exames médicos.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

No r. parecer de fl. 319, para perfilhar a inconstitucionalidade do texto, o Ministério Público do Est. de S. Paulo bem resumiu e com o devido destaque: *“infere-se que a única modificação introduzida diz à ampliação do universo dos beneficiários da isenção tarifária, de modo a alcançar os deficientes auditivos que se*

utilizam do transporte público coletivo prestado sob regime de concessão”.

Primeiramente, não se recusa ao texto legal em discussão valor e o devido reconhecimento, porém, o quanto aqui debatido só diz respeito à inadequação do seu respectivo processo legislativo em relação aos ditames da Constituição Federal e também da Constituição Paulista, lembrando sempre que, sendo interesse do Prefeito, ele próprio poderá, no momento que entenda oportuno e conveniente, uma vez respeitados os ditames do contrato administrativo que regula a concessão/permissão, criar o mesmo benefício

imune de vícios legais.

Não se pode olvidar que o modelo democrático adotado pela Carta de 1988 passa pelo inegociável respeito aos ditames do direito positivo e, em conformidade com aquele predicado, aqui constatamos a violação do preceito da separação dos poderes, bem como se olvidou o lineamento atinente à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo e mesmo os ditames que regulam os contratos administrativos e suas respectivas equações matemáticas.

Evidentemente, não se há falar em assunto de interesse estritamente local a merecer

regulação própria. Parece oportuno lembrar que a Carta Federal delimita certos padrões aos quais submetidas todas as demais instâncias administrativas, consoante exatamente assim também dispõe o art. 144 da Constituição Paulista.

Evidentemente, implicações políticas locais (o sufrágio popular) conduziram a manifestação de assentimento do Prefeito, o que se compreende.

Todavia, o consenso póstero não altera o panorama técnico da questão: **a ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando**

dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.

Nesses exatos termos os muitos julgados daquela Suprema Corte: ADI 2.867, rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007; ADI 2.305, rel. Min. CEZAR PELUSO, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011; ADI 6.337, rel. Min. ROSA WEBER, j. 24-8-2020, P, DJE de 22-10-2020.

O tema em discussão (isenção de tarifa) não é novo e recentemente foi tratado mais uma vez pelo Supremo Tribunal Federal, de modo que não vimos razão plausível para

abrir exceção ao quanto já deliberado.

Remetemos o leitor ao exame do resultado adotado por ocasião do julgamento do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n. 1.154.488, rel. a Min. CARMEN LÚCIA, na sessão de 5.11.2019 (*verbis*):

*“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.*

*(...) a jurisprudência do Supremo
Tribunal Federal assentou
competir ao chefe do Poder*

Executivo iniciar projeto de lei concedendo benefício de tarifa para transporte coletivo (...)”.

Sem prejuízo, noutros precedentes da mesma Suprema Corte não só houve reafirmação da orientação, como ainda maior especificidade em relação ao respeito da separação dos poderes bem como quanto ao previamente contratado com as concessionárias, confira-se:

“Agravamento 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 929.591-AgR, Relator o DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe 27.10.2017).

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
CONSTITUCIONAL. AÇÃO
DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
5.086/2010, QUE ALTEROU O
ARTIGO 55, INCISO I, DA LEI
4.384/2006 DO MUNICÍPIO DE
AMERICANA – SP. PROCESSO
LEGISLATIVO. CÂMARA
MUNICIPAL. VÍCIO DE
INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE
SOBRE A GRATUIDADE DE
TRANSPORTE PÚBLICO*

*URBANO PARA MAIORES DE
SESSENTA ANOS DE IDADE.
MATÉRIA DE RESERVA DA
ADMINISTRAÇÃO.*

*COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO
CHEFE DO PODER EXECUTIVO.*

PRECEDENTES. RECURSO

*DESPROVIDO. (...) O entendimento
adotado pelo acórdão recorrido está em
harmonia com a jurisprudência desta
Suprema Corte no sentido da
impossibilidade de o Poder
Legislativo iniciar projeto de lei
em matéria de reserva de
administração, a qual, conforme bem*

assevera Gomes Canotilho, consiste em “um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento” (Direito constitucional e teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003, 7ª Edição, p. 739). Por força desse princípio, o Poder Legislativo sofre determinadas limitações quanto à edição de leis que exerçam ingerência em assuntos que são, tipicamente, de administração” (RE n. 696.620, Relator o Ministro LUIZ FUX, decisão monocrática

transitada em julgado, DJe 4.6.2018).

Nem se olvide da velha e sempre atual lição de HELY LOPES MEIRELLES, para quem as *“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 leis que disponham sobre criação, estruturação e*

atribuição 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, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014, p. 633).

Ou seja, a limites para a Vereança.

O disposto no artigo 47, inciso XVIII, da Constituição de S. Paulo estabelece que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo, além de outras atribuições, “*enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos*”.

Reafirmo que tal norma é de obrigatória observação pelos Municípios, como já retro destaque neste voto e por conta do princípio da simetria (artigo 144).

Assim, sendo, incumbe ao Prefeito a deflagração de processos legislativos relativos à regulamentação de concessões e permissões de serviços públicos, matérias nas quais se inclui - direta ou indiretamente - a remuneração de

serviço de transporte público municipal, o qual pode ser prestado diretamente pela Administração local ou sob regime de concessão ou permissão, consoante enuncia o artigo 30 da Constituição Federal.

A instituição de novos beneficiados com isenções, hipótese destes autos, altera sobremaneira a previsão originária do Executivo no que diz respeito aos recursos que sustentam o sistema, com reflexos na equação matemática do quanto licitado em termos de concessão.

E a mesma interpretação assim já foi proclamada neste Órgão Especial, confira-se voto do e. Des. GERALDO WOHLERS, na sessão de 12.06.2019, na Ação Direta de

Inconstitucionalidade

nº

2027737-80.2019.8.26.0000:

*“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE.*

*Incisos V e VI, do artigo 1º, da Lei nº
5.439/2018, do Município de Taubaté,
que estabelecem duas hipóteses
adicionais de gratuidade no transporte
público coletivo. Dispositivos incluídos
no texto legal por emenda parlamentar
durante processo legislativo deflagrado
pelo chefe do Poder Executivo. Matéria
cuja iniciativa legislativa é*

privativa do Alcaide municipal. Inobservância, pela Câmara, da competência a ela conferida para emendar textos de projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, uma vez que as alterações realizadas aumentaram as despesas decorrentes da execução da citada norma (artigo 63, inciso I, da Constituição federal, c/c o artigo 144 da Carta Política estadual). Parágrafo 3º, do artigo 1º, da mesma lei. Direta relação com as hipóteses de gratuidade previstas nos incisos V e VI, desse artigo. Perda de utilidade. Declaração

*de inconstitucionalidade por
arrastamento. Ação procedente”.*

Vê-se, pois, que os óbices à validade da lei em discussão estão todos eles imbricados: *(i)* a matéria nele regulada é exclusiva do Prefeito, *(ii)* não só por tratar-se de concessão de serviço público, *(iii)* como também por promover repercussões em contrato administrativo pronto e acabado, inadvertidamente perpetrada a violação à separação de poderes.

Não nos passou despercebido o argumento da Edilidade, todavia, o mesmo tema aqui também, neste Colegiado, já ficou

superado, confira-se o resultado unanime, na sessão de 17.10.2018 deste Órgão Especial, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2148893-69.2018.8.26.0000, em que serviu de e. rel. o Des. RENATO SARTORELLI. Predicou-se expressamente na ocasião que “(...) *Embora não se desconheça a competência legislativa concorrente para a concessão de isenções fiscais (conforme tese definida pelo Pretório Excelso no julgamento do Tema 682 da Repercussão Geral - ARE n° 743.480 RG/MG, Rel. Ministro GILMAR MENDES)*, é importante consignar que a tarifa não possui natureza jurídica tributária, estando a dispensa de seu

pagamento, necessariamente, inserida na esfera exclusiva do Prefeito, a quem cabe definir a política remuneratória do serviço público, consubstanciando o diploma normativo impugnado afronta à reserva de administração, corolário do princípio da separação dos poderes” (verbis).

Em reforço do argumento acima invoco ainda mais dois outros precedentes de nosso Tribunal, veja-se lá:

*“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE
GARANTIA DE
FORNECIMENTO DE
TRANSPORTE ÀS PESSOAS COM*

DEFICIÊNCIA Lei n. 11.736, de 29 de junho de 2018, do Município de Sorocaba. VÍCIO DE INICIATIVA Definição de política tarifária que cabe ao Chefe do Poder Executivo (artigo 159, parágrafo único, CE) Isenção que interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em ofensa ao artigo 117 da CE Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual.

*Inconstitucionalidade configurada Ação
julgada procedente” (OE, Direta de
Inconstitucionalidade n^o
2045807-48.2019.8.26.0000, rel. Des.
MOACIR PERES, j. 21.8.2019)*

*“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Lei
Complementar n^o 698, de 26 de junho de
2014, que aumentou o percentual do
subsídio incidente no valor da tarifa do
transporte coletivo de passageiros, no
Município de Limeira (...) Vício
material Ocorrência Criação de despesas
para os cofres públicos sem indicação da*

fonte dos recursos necessários para fazer frente à majoração do subsídio. Violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro. Dever de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu término. Ofensa aos arts. 25 e 117, da CE/89 – Precedentes – Preliminar afastada - Ação procedente” (OE, Direta de Inconstitucionalidade n° 2028667-69.2017.8.26.0000,rel. Des. CARLOS BUENO, j. 21.6.2017).

E ainda que abstraídas as questões referentes à separação de poderes e ao equilíbrio

da equação matemática licitatória, também em relação ao mais aqui agitado há julgados reforçando o acolhimento pretoriano das teses postas na exordial, confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.011, de 02 de agosto de 2016, do município de Suzano. Concessão de isenção da tarifa de transporte coletivo aos trabalhadores desempregados que buscam nova colocação no mercado de trabalho iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Inviabilidade. Competência legislativa privativa do executivo matéria relativa à

*administração pública municipal.
Alteração do equilíbrio econômico
financeiro. Direito previsto pela
Constituição Paulista, visando a
proteção do contrato administrativo e da
continuidade do serviço público.
Fiscalização e regulamentação dos
serviços públicos são atribuições
privativas do Poder Executivo. Violação
à separação dos poderes. ação
procedente” (OE, Direta de
Inconstitucionalidade n°
2175512-07.2016.8.26.0000,rel. Des.
FRANCISCO CASCONI, j. 22.3.2017)*

“Direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 13.207, de 21 de outubro de 2001 que 'dispõe sobre orientação e o auxílio ao usuário dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo', da cidade de São Paulo. Preliminar. Extinção do feito sem julgamento do mérito por inexistir interesse processual, Impossibilidade. Condição da ação se faz presente. Vício no processo legislativo lastreado em parâmetros constitucionais. Vício formal e material. Existência Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder

Executivo. Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2126725-44.2016.8.26.0000, rel. Des. PERICLES PIZA, j. 7.6.2017).

Respeitosamente, então, meu voto é

no sentido de rejeitar as matérias preliminares e julgar procedente a presente ação, para afirmar a inconstitucionalidade da lei nº 5.100, de 13 de novembro de 2020, de Guaratinguetá, sem modulação.

COSTABILE-E-SOLIMENE

relator