



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0000670812

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2055609-94.2024.8.26.0000, 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 PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ.

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

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, PAULO AYROSA, LUIS SOARES DE MELLO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 24 de julho de 2024.

VIANNA COTRIM
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

AUTOR: SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO - INTERURBANO

RÉUS: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARATINGUETÁ E PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ

COMARCA: SÃO PAULO

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei nº 5.600, de 1º de março de 2024, do Município de Guaratinguetá, que dispõe sobre a gratuidade no transporte coletivo público a pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos - Serviço público delegado mediante concessão ou permissão, incumbindo ao Poder Executivo a sua fiscalização e regulamentação - Ato típico de administração, cujo exercício e controle cabem ao Prefeito - Usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local - Diploma normativo, ademais, passível de interferir no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão - Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração - Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, letra 'a', 119, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual e ao artigo 113 do ADCT - Ação procedente.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

VOTO Nº 51.627
(Processo digital)

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Passageiros do Interior do Estado de São Paulo - INTERURBANO em face da Lei nº 5.600, de 1º de março de 2024, do Município de Guaratinguetá, que dispõe sobre a gratuidade no transporte coletivo público a pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, apontando violação aos artigos 5º, 25, 47, incisos II, XIV e XVIII, 117, 119, 120, 144, 159, parágrafo único, 174, incisos I, II e III, e 176, inciso I, todos da Constituição Estadual.

Sustenta, preliminarmente, legitimidade *ad causam* ativa e pertinência temática por estar dentre suas diretrizes estatutárias a defesa dos interesses das empresas atuantes no setor de transporte público coletivo urbano. No mérito, sustenta, em apertada síntese, que o ato normativo impugnado, de origem parlamentar, invadiu a esfera de atuação do Chefe do Poder Executivo, malferindo o princípio da separação dos poderes. Argumenta, em acréscimo, que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a fiscalização e regulamentação de serviços prestados mediante concessão ou permissão, além da fixação de remuneração dos serviços públicos, incumbindo unicamente ao Prefeito deflagrar processo legislativo relacionado à prestação de serviço público de transporte. Aduz, por fim, que inexistente previsão orçamentária para custear as respectivas despesas, o que compromete o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Enfatizando, no mais,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 5.600, de 1º de março de 2024, do Município de Guaratinguetá, até decisão definitiva, declarando-se, a final, sua inconstitucionalidade.

Concedida a liminar, a Câmara Municipal de Guaratinguetá prestou informações, argumentando que as razões do veto do Alcaide são meramente políticas, e não jurídicas, inexistindo, no caso, qualquer vício no processo legislativo que culminou na aprovação da norma objurgada. Aduz, outrossim, que a Constituição Federal atribuiu competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e para organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, dentre eles o de transporte coletivo, não havendo que se falar em invasão de competência exclusiva do Prefeito e tampouco vício de iniciativa. Insiste, outrossim, que a Lei vergastada não trata de atos de gestão ou administração, incumbindo ao Poder Executivo, com exclusividade, fixar tarifas de serviços públicos, ao passo que a concessão de isenções é de iniciativa concorrente. Alega, no mais, que a Lei Orgânica do Município não atribui competência exclusiva para o Alcaide conceder isenção de tarifas de transporte público, defendendo que a norma atacada se destina à proteção de parcela hipossuficiente da população, em atenção à disciplina do Estatuto do Idoso, além de atender ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Defende, por fim, que o argumento de que a lei questionada acarretará aumento de despesa extrapola os limites do controle abstrato de constitucionalidade, sendo que a quebra do equilíbrio-financeiro do contrato é matéria de fato a ser resolvida administrativamente mediante ponderação dos subsídios



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

concedidos à empresa requerente na forma subvenção.

O Prefeito e a Procuradora Geral do Estado deixaram transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fls. 151 e 178).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação (fls. 183/200).

É o relatório.

A ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor:

“LEI Nº 5.600, DE 01 DE MARÇO DE 2024

Altera a redação da alínea “c” do inciso IV, do artigo 20, da Lei Municipal 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.

Art. 1º A alínea “c” do inciso IV, do artigo 20, da Lei Municipal 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

transporte coletivo de passageiros no Município de Guaratinguetá, e dá outras providências, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20

.....

(...)

IV

-

.....

(...)

c) idosos com 60 (sessenta) anos ou mais, mediante apresentação de carteira de identidade ou de trabalho, conforme determina o § 3º, do artigo 39, da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Estatuto da Pessoa Idosa;”

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

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se autoadministrar, essa prerrogativa outorgada pela Constituição Federal não é absoluta, sujeitando-se aos limites definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito aos postulados da separação dos poderes e da reserva de administração, de observância obrigatória em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Conquanto louvável o intento do legislador em relação ao tema, a Lei nº 5.600, de 1º de março de 2024, do Município de Guaratinguetá, viola, efetivamente, o artigo 5º, *caput*, da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o artigo 144 da mesma Carta.

Segundo o referido dispositivo (artigo 5º), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 644).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos, inclusive no que diz respeito a questões que interfiram no regime de concessão ou permissão, vale dizer, atividades relacionadas a escolhas políticas de gestão (artigo 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante).

A edilidade, contudo, interferiu na prestação de serviço público local, reduzindo de 65 (sessenta e cinco) para 60 (sessenta) anos de idade a gratuidade nos transportes coletivos urbanos, o que é passível de afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, usurpando do Alcaide a prerrogativa de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade de ato eminentemente administrativo.

Os serviços públicos, mesmo quando delegados, submetem-se à regulamentação e fiscalização do Poder Público (artigo 119 da Carta Paulista), podendo o transporte coletivo local ser executado diretamente pelo Município ou indiretamente por suas autarquias, empresas estatais ou particulares, mediante concessão ou permissão.

Em qualquer hipótese, porém - segundo adverte a doutrina -, “esse serviço local ficará sujeito a regulamentação e controle do Município, quer na sua implantação e operação, quer na sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

remuneração, cujas tarifas são fixadas por ato do prefeito” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág. 476 - grifei).

Vale dizer, tratando-se de serviço público facultativo, posto à disposição do usuário para que dele se utilize quando desejar, o transporte coletivo urbano é custeado por tarifa estipulada pelo órgão executivo competente, nos termos dos artigos 120 e 159, parágrafo único, da Carta Paulista, cumprindo registrar que, por definição, “tarifa é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo” (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 18ª edição, 2017, pág.175).

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 nº 743.480 RG/MG, Relator 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.

Destaco, a propósito, precedentes deste C.

Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Lei Municipal de Cajamar n.º 955/98, que dispõe sobre o desembarque de passageiras gestantes "pela porta de entrada" e a isenção de tarifa em transporte coletivo. Desembarque de passageiras gestantes. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à maternidade. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Isenção de tarifa em transporte coletivo. Iniciativa parlamentar. Violação à reserva da Administração. Tarifa que deve ser fixada pelo Poder Executivo. Inteligência dos arts. 120 e 159, parágrafo único, da CE. Não bastasse, hipótese de renúncia de receita desacompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Exegese do art. 113 do ADCT. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. STF, RE 650.898-RS, com repercussão geral. Doutrina. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2210626-94.2022.8.26.0000; Rel. Des. Tasso Duarte de Melo; j. 13/09/2023 - grifei).

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 14.246, de 12 de setembro de 2022, do Município de São José do Rio Preto que dispõe sobre a isenção temporária de pagamento da tarifa nas linhas urbanas de ônibus às mulheres vítimas de violência. Invasão pelo Legislativo de seara privativa do Poder Executivo



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Municipal, a quem cabe regulamentar o transporte público. Inteligência dos arts. 120 e 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo. Necessidade de previsão orçamentária disponível, nos termos dos arts. 25 e 176, inciso I, ambos da Constituição Estadual paulista. Procedência da ação com declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.246, de 12 de setembro de 2022, do Município de São José do Rio Preto” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2225656-72.2022.8.26.0000; Rel. Des. Damião Cogan; j. 29/03/2023).

“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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

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. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2121837-56.2021.8.26.0000; Rel. Des. Torres de Carvalho; j. 26/01/2022 – grifei).

“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” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2059847-98.2020.8.26.0000; Rel. Des. Xavier de Aquino; j. 12/08/2020).

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Nº 3.550, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2013, QUE ALTERA O ART. 1º DA LEI Nº 3.171, DE 29 DE MARÇO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE E INCLUI OS INTEGRANTES DA GUARDA MIRIM do município NO PROGRAMA 'PASSE LIVRE', QUE DIZ RESPEITO À GRATUIDADE NO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL - lei de iniciativa parlamentar - invasão da competência do executivo - vício de iniciativa configurado - violação ao princípio de separação dos poderes e Aos artigos 5º, 47, II, XIV, XIX 'a', 120, 144 e 159, parágrafo único, da Constituição Bandeirante - Incidente procedente - LEI declarada inconstitucional” (Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade nº 0002678-61.2018.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Emenda nº 001/2017, de 08.03.2017, do Município de Caieiras, que deu nova redação ao artigo 128 da Lei Orgânica daquela cidade, de iniciativa parlamentar, que ampliou a isenção de pagamento da tarifa de transporte público aos idosos, de modo a beneficiar as pessoas a partir de sessenta anos de idade. Processo legislativo. Invalidez. Tema alusivo ao serviço em mira, que diz respeito, privativamente, ao Chefe do Executivo local. Ingerência, ademais, no ajuste firmado com a empresa prestadora, com evidente reflexo econômico. Invasão da competência manifesta. Afronta aos artigos 5º, 47, II, XIV e XVIII, 120, 144 e 159 da Carta Bandeirante. Prévio tino deste C. Órgão Especial. AÇÃO PROCEDENTE” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2051609-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira).

Lembro, na mesma diretriz, entendimento perfilhado pelo E. Supremo Tribunal Federal reputando inconstitucionais diplomas normativos de iniciativa parlamentar que instituíram benefício



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

tarifário no acesso a serviço público concedido, por se tratar de tema reservado ao Executivo:

“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 nº 929.591 AgR/PR, Relator Ministro Dias Toffoli).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – LEI MUNICIPAL
 – INICIATIVA PARLAMENTAR – TRANSPORTE PÚBLICO
 COLETIVO – TARIFA – ISENÇÃO – SEPARAÇÃO DOS PODERES
 – PRECEDENTES – NEGATIVA DE SEGUIMENTO. (...) O acórdão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

recorrido está em harmonia com a jurisprudência do Supremo, segundo a qual são incompatíveis, com a Constituição Federal, diplomas normativos de iniciativa parlamentar a versarem a instituição de benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, considerada interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, tema reservado ao Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação e harmonia dos Poderes” (RE nº 650.774/SP, Relator Ministro Marco Aurélio). No mesmo sentido: RE nº 680.425/SP, Relator Ministro Alexandre de Moraes.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
 LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE
 COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA,
 LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA.
 INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA
 LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE
 TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E
 XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO
 PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO
 PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III).
 AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO
 ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF,
 ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO
 REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO
 CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II).
 PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E
 GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE
 ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (...)
 2. A Lei nº 3.449/04 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança da
 tarifa de assinatura básica 'pelas concessionárias prestadoras de
 serviços de água, luz, gás, TV a cabo e telefonia no Distrito Federal'



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

(art. 1º, caput), incorreu em inconstitucionalidade formal, porquanto necessariamente inserida a fixação da 'política tarifária' no âmbito de poderes inerentes à titularidade de determinado serviço público, como prevê o art. 175, parágrafo único, III, da Constituição, elemento indispensável para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão e, por consequência, da manutenção do próprio sistema de prestação da atividade. 3. Inexiste, *in casu*, suposto respaldo (...) 4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 3.343/DF, Relator p/ Acórdão Ministro Luiz Fux - grifei).

Por outro lado, descabe cogitar de violação ao artigo 25 da Carta Bandeirante na medida em que a concessão de isenção tarifária nos serviços de transporte urbano coletivo, pela norma impugnada, não implica criação ou o aumento de despesa pública, mas sim provável diminuição de receita.

E, nesse ponto, bem ressaltou o Subprocurador-Geral de Justiça no sentido de que “(...) o processo legislativo deveria ter observado o disposto no art. 113 do Ato das



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Disposições Transitórias da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 95/16, assim redigido: 'Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.' Tratando-se de norma que rege o processo legislativo, é de reprodução obrigatória para todos os entes federados. (...) Dos documentos constantes dos autos, depreende-se que não há prova da observância dessa regra constitucional, e que deve ser elemento obrigatório integrante de seu processo legislativo. Assim, patente a inconstitucionalidade formal da lei municipal, por afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias" (fls. 191/199).

Cabe ressaltar que a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro prevista pelo artigo 113 do ADCT introduziu regra constitucional relativa ao processo legislativo, de tal sorte que a norma aprovada em desacordo com o seu texto padece de vício de inconstitucionalidade formal, impondo-se a invalidação do diploma vergastado também por este fundamento, sendo oportuno consignar que o artigo 113 do ADCT é aplicável a todos entes federativos e que no âmbito da ação direta vigora o princípio da causa *petendi* aberta.

Resumindo, a norma objurgada afronta o princípio da separação dos poderes já que interfere na esfera de atuação reservada exclusivamente ao Prefeito, traduzindo infringência aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XVIII e XIX, letra "a", 119, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo, além de malferir o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Nº 2055609-94.2024.8.26.0000
Órgão Especial

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.600, de 1º de março de 2024, do Município de Guaratinguetá, com efeito *ex tunc*. Comunique-se oportunamente à Prefeitura e à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/99.

VIANNA COTRIM
Relator