



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

Registro: 2021.0000655371

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2299904-77.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.

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

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

São Paulo, 11 de agosto de 2021.

TORRES DE CARVALHO
 RELATOR
 Assinatura Eletrônica



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

Voto nº ADI-0080/21

ADI nº 2299904-77.2020 – Órgão Especial

Autor: Prefeito do Município de Mauá

Réu: Mesa da Câmara Municipal de Mauá

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Mauá. LM nº 5.377/18 de 26-9-2018. Redução do valor da tarifa de transporte coletivo municipal vinculada à redução do valor do óleo diesel e de outro combustível. Vício de iniciativa. Violação aos art. 5º, § 1º, 47, II, XI, XIV, 117, 159, parágrafo único e 144, da Constituição Estadual. – A LM nº 5.377 de 26-9-2018, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, ao vincular a redução do valor da tarifa do serviço de transporte coletivo municipal à diminuição dos valores do combustível utilizado pela frota de ônibus, tratou de matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete fixar a política tarifária de transporte público, além de interferir no equilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato de delegação (concessão ou permissão) do serviço, em afronta aos arts. 5º, § 1º, 47, II, XI e XIV, 117, 159, parágrafo único e 144 da Constituição do Estado. Precedentes do Órgão Especial. – Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 5.377/18, do Município de Mauá.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Mauá em face da Mesa da Câmara Municipal de Mauá tendo por objeto a LM nº 5.377/18 de 26-9-2018, que determinou a redução da tarifa de transporte coletivo municipal em caso de redução do valor do óleo diesel e de outro combustível utilizado pela frota de ônibus no município de Mauá. O autor alega que o Poder Legislativo ultrapassou limites constitucionais ao propor projeto de lei em matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a quem compete fixar a política tarifária de transporte público, além das despesas ao erário, sem



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

indicação da fonte dos recursos necessários para fazer frente à majoração do subsídio; a edição da lei viola os incisos II, XI, e XIV do art. 47 e art. 177 da Constituição Estadual; não cabe ao Legislativo interferir na esfera de atribuições conferidas pelo Poder Constituinte ao Chefe do Poder Executivo, sob pena de afronta aos art. 5º da Constituição do Estado e art. 2º da CF; a lei atenta contra os princípios a que está adstrita a administração, elencados no art. 111, 'caput' da CE e no art. 37, 'caput' da CF, e as diretivas fixadas no art. 144 da CE e no art. 29 da CF, além de criar obrigações ao Poder Executivo que ferem a legalidade e a eficiência na gestão da coisa pública e na prestação dos serviços públicos; cita jurisprudência. Pede a declaração de inconstitucionalidade da LM nº 5.377/18.

Não houve pedido liminar e em 12-1-2021 determinei o processamento da ação (fls. 19).

O Presidente da Câmara Municipal de Mauá apresentou informações (fls. 28/32); sustenta que a LM nº 5.377/18, que estabelece a redução do valor da tarifa do serviço de transporte coletivo municipal em caso de diminuição do preço dos combustíveis utilizados pela frota, tratou de matéria de interesse local, de competência dos municípios, nos termos do art. 30, I, II e V da CF; a LM nº 5.377/18 não invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que não tratou da organização administrativa e funcionamento dos serviços públicos, consoante o estabelecido pelo art. 61, § 1º, II, "a", "b", "e" da Constituição Federal e art. 47, VII, "a" e "b" da Constituição do Estado; a LM nº 5.377/18 não violou os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, pois cabe ao Poder Executivo definir se a política pública será implementada ou não na Lei Orçamentária Anual, bem como definir os recursos que poderão custear esta despesa e os órgãos que poderão executá-la.



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

A Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 38/41).

É o relatório.

2. LM n° 5.377/18. Vício de Iniciativa. A LM n° 5.377/18 de 26-9-2018 de Mauá, que estabelece a redução do valor da tarifa do serviço de transporte coletivo municipal em caso de diminuição dos valores do óleo diesel ou outro combustível, utilizado pela frota de ônibus do município de Mauá, dispõe que (fls. 17):

Art. 1º. Fica estabelecida a redução do valor da tarifa do serviço de transporte coletivo municipal em caso de diminuição dos valores do óleo diesel ou de outro combustível, utilizado pela frota de ônibus do município de Mauá.

Parágrafo único. A diminuição do valor constante no artigo 1º da presente lei refere-se a medidas tomadas pelo governo federal e/ou estadual através de portarias, medidas provisórias, decretos ou outros atos oficiais.

Art. 2º. O novo valor da tarifa do serviço de transporte coletivo municipal será reduzido com o mesmo percentual estabelecido para a diminuição do preço do óleo diesel ou de outro combustível, utilizado pela frota de ônibus no município de Mauá.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

3. O autor afirma que a lei, de iniciativa parlamentar, ao vincular a redução do valor da tarifa do serviço de transporte coletivo



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

municipal à diminuição dos valores do combustível utilizado pela frota de ônibus, tratou de matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete fixar a política tarifária de transporte público, violando os arts. 5º, § 1º, 25, 47, II, XI e XIV, 111, 144, 174, II e III e 176, I e III da Constituição do Estado, segundo os quais:

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.

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.

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; [...] **XI** - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; [...] **XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo.

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.

Art. 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: [...] **II** - as diretrizes orçamentárias; **III** - os orçamentos anuais.

Art. 176 - São vedados: **I** - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual; [...] **III** - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta.



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

4. 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 LM nº 5.377/18 foi aprovada em 26-9-2018 e em 1-11-2018 o Prefeito Municipal expediu o Despacho Normativo nº 19/2018, suspendendo a eficácia e execução da lei, com determinação de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade (fls. 17, 16). De fato, a lei em questão destoa do disposto no art. 5º, § 1º, 47, II, XI e XIV da Constituição do Estado, mencionados pelo autor, além dos art. 117 e 159, parágrafo único do mesmo diploma; ao vincular a redução do valor da tarifa do serviço de transporte coletivo municipal à diminuição dos valores do combustível utilizado pela frota de ônibus, a lei interfere na política tarifária de transporte público, cuja competência para a fixação dos preços públicos é do Executivo (CE, art. 159, parágrafo único), bem como no equilíbrio econômico-financeiro do respectivo contrato de delegação (concessão ou permissão) do serviço, em afronta ao art. 117 da Constituição Estadual. Nesses termos é a jurisprudência assente deste Órgão Especial, em casos semelhantes:



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão Especial

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, 12-8-2020, Rel. Xavier de Aquino, v.u.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE GARANTIA DE GRATUIDADE DE TRANSPORTE ÀS PESSOAS DESEMPREGADAS Lei n. 4.054, de 4 de outubro de 2018, do Município de Santa Bárbara D'Oeste. LITISPENDÊNCIA. Existência de outra ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o mesmo diploma normativo. Ações ajuizadas por pessoas diversas, que apresentaram argumentos diferentes. Inocorrência de litispendência e desnecessidade de julgamento conjunto. Julgamento, contudo, na mesma sessão. 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, 47, incisos II e XIV, e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada Preliminar afastada. Ação julgada procedente. (ADI nº 2015056-44.2020.8.26.0000, 8-7-2020, Rel. Moacir Peres, v.u.)



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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.355, de 13 de agosto de 2018, que dispõe sobre "o valor da tarifa para o serviço de transporte coletivo urbano de Mauá aos domingos e feriados". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao dispor sobre tarifa do transporte público avançou sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Inconstitucionalidade manifesta, não só por incompatibilidade da norma com as disposições dos artigos 5.º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Paulista, mas, também (e mais especificamente) por violação da regra expressa do artigo 159, parágrafo único, desse mesmo diploma legal, no sentido de que "os preços públicos serão fixados pelo Executivo". Ação julgada procedente. (ADI nº 2221293-81.2018.8.26.0000, 13-2-2019, Rel. Ferreira Rodrigues, v.u.)

5. No mais, observo que o Poder Legislativo do Município de Mauá tem, por meio da edição de leis, constantemente tentado interferir em questões relacionadas ao transporte público municipal, mas sem sucesso, conforme precedentes deste Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.340, de 18 de junho de 2018, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas de transporte coletivo do município de Mauá, ter a identidade visual dos veículos utilizados nos sistemas de transporte municipal apostas nas laterais externas". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao disciplinar a forma de prestação de serviço de transporte (exigindo identificação e informações nas laterais dos coletivos), avança sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa, especificamente sobre serviços públicos, ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, daí a inconstitucionalidade da norma por ofensa



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

não só das disposições dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, e 144, da Constituição Estadual, mas também do artigo 117, pelo risco de interferência no equilíbrio econômico do contrato de concessão. Ação julgada procedente. (ADI nº 2033661-38.2020.8.26.0000, 29-7-2020, Rel. Ferreira Rodrigues, v.u.)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.359, de 20 de agosto de 2018, do município de Mauá, que "dispõe sobre a proibição das linhas municipais trafegarem sem cobradores no âmbito do município de Mauá". 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. Violação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial. (ADI nº 2111792-61.2019.8.26.0000, 6-11-2019, Rel. Péricles Piza, v.u.)

O voto é pela **procedência da ação** para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 5.377 de 26-9-2018 do Município de Mauá.

TORRES DE CARVALHO
 Relator