



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2023.0000295100**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2276841-52.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE.

**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 RICARDO ANAFE (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 12 de abril de 2023

**ADEMIR BENEDITO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**VOTO N° : 53262**

**ADIN.N° : 2276841-52.2022.8.26.0000**

**COMARCA: SÃO PAULO**

**AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO ROQUE**

**RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO ROQUE**

**INTERDO: ESTADO DE SÃO PAULO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei nº 5.455, de 14 de junho de 2022, da Estância Turística de São Roque, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de Biodiesel B20 nos motores à combustão interna (independentemente da tecnologia motora utilizada) em todos os ônibus do sistema de transporte urbano de passageiros do Município – Normativo impugnado prevê a redução gradativa do uso de combustíveis fósseis nos veículos utilizados no transporte público de São Roque, substituindo-os por biodiesel B20 na proporção de 25% até 2023, 50% até 2024, 75% até 2025 e 100% até 2026 - Lei local dispôs sobre matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, tampouco se encontra na reserva da Administração - Iniciativa legislativa concorrente - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) – Caracterizada, entretanto, usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre normas relativas à energia e recursos minerais (Constituição Federal, art. 22, IV e XII) – Matéria com regulamentação federal – Ausente interesse predominantemente local na norma impugnada - Competência suplementar do Município não pode contrariar a legislação federal existente - Violação ao Princípio Federativo (Constituição Estadual, art. 144) - Ausente, ademais, estimativa de impacto orçamentário – Artigo 113 do ADTC aplicável aos Estados e Municípios – Revisão do posicionamento adotado por este C. Órgão Especial, na esteira dos julgados da Suprema Corte – Precedente - Imposição de obrigação onerosa aos prestadores do serviço de transporte público de passageiros locais, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em clara violação a preceito constitucional (C.E., art. 117) - Inconstitucionalidade reconhecida – Ação direta precedente.

Trata-se de **AÇÃO DIRETA DE**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**INCONSTITUCIONALIDADE** ajuizada pelo **Prefeito do Município de São Roque** pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 5.455, de 14 de junho de 2022**.

Referida lei, de **iniciativa parlamentar**, dispõe sobre a obrigatoriedade de utilização de Biodiesel B20 nos motores à combustão interna independentemente da tecnologia motora utilizada em todos os ônibus do Sistema de Transporte Urbano de Passageiros da Estância Turística de São Roque.

Sustenta o requerente que o normativo inquinado de inconstitucionalidade padece de vício de iniciativa por ser a matéria relativa à gestão administrativa, de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, havendo violação ao "princípio da Separação de Poderes", além de criar despesas sem indicação do respectivo custeio (arts. 5º; 25; 47, incs. II, XI, XIV e XIX, e 144, todos da Constituição Estadual). Aponta que compete privativamente à União legislar sobre energia, matéria em que inseridos os assuntos relativos a combustíveis para abastecimento de veículos automotores (CF, art. 22, IV). Argumenta que, apesar de louvável a preocupação do legislador local com a questão ambiental, não se pode encarecer o serviço essencial de transporte público onerando as tarifas e impossibilitando o acesso dos usuários. Cita precedentes deste C. Órgão Especial que entende lhe sejam favoráveis.

Pediu o deferimento de liminar para a imediata suspensão de seus efeitos até final julgamento, em vista da presença dos requisitos legais (*fumus boni iuris* e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*periculum in mora*).

O pedido de liminar foi deferido às fls. 52/55, para suspender a vigência e a eficácia da Lei Municipal nº 5.455, de 14 de junho de 2022, do Município de São Roque, objeto da presente ação direta.

A Câmara Municipal de São Roque prestou as informações que entendeu pertinentes, advogando a constitucionalidade da norma impugnada (fls. 64/72).

A D. Procuradoria-Geral do Estado deixou de se manifestar (fls. 80).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da presente ação de inconstitucionalidade (fls. 85/103).

É o relatório.

A **Lei Municipal nº 5.455, de 14 de junho de 2022, do Município de São Roque**, de iniciativa parlamentar, **"Dispõe sobre a utilização de Biodiesel B20 nos motores a combustão interna, independentemente da tecnologia motora utilizada, em todos os ônibus do Sistema de Transporte Urbano de Passageiros da Estância Turística de São Roque"**, e contém o seguinte teor:

"Art. 1º Os contratos e autorizações municipais de transportes públicos deverão considerar a redução progressiva do uso de combustíveis fósseis nos motores a combustão interna, independentemente da tecnologia motora utilizada, dos ônibus do Transporte Público de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

*Passageiros da Estância Turística de São Roque, substituindo por Biodiesel B20 na seguinte proporção:*

*I – até 2023: 25% da frota deverá utilizar Biodiesel B20;*

*II – até 2024: 50% da frota deverá utilizar Biodiesel B20;*

*III – até 2025: 75% da frota deverá utilizar Biodiesel B20;*

*IV – até 2026: 100% da frota deverá utilizar Biodiesel B20.*

*§ 1º O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) define o biodiesel como um biocombustível derivado de biomassa renovável para uso em motores a combustão interna com ignição por compressão ou, conforme regulamento, para geração de outro tipo de energia, que possa substituir parcial ou totalmente combustíveis de origem fóssil.*

*§ 2º Biodiesel é o nome de um combustível alternativo de queima limpa, produzido de recursos domésticos, renováveis. O Biodiesel não contém petróleo, mas pode ser adicionado a ele formando uma mistura.*

*§ 3º Biodiesel pode ser usado em um motor de ignição a compressão (diesel) sem necessidade de modificação, é simples de ser usado, biodegradável, não tóxico e essencialmente livre de compostos sulfurados e aromáticos.*

*Art. 2º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta da dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.*

*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*publicação.”*

Em um primeiro momento da análise, fica difícil dividir até onde a matéria disposta no normativo, que é de iniciativa parlamentar, se insere (ou não) na atribuição de competência exclusiva do Executivo, a caracterizar (em tese) indevida ingerência parlamentar na denominada “reserva da administração”. Tanto que este Relator, em uma análise perfunctória, deferiu o pleito liminar respaldado nesse pensamento.

Entretanto, numa análise minuciosa após o processamento do feito, com a vinda das informações da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque e o parecer do Ministério Público, conclui-se não se constatar na lei objurgada as máculas constitucionais alegadas, que tangenciariam vício de iniciativa ou afronta ao princípio da separação de poderes.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

Desta feita, ao Município cabe legislar de forma suplementar (art. 30, incisos I e II, da CF/88), tendo autorização para dispor sobre o tema em debate, uma vez que disciplinar a utilização de biodiesel em motores a combustão interna nos veículos utilizados no transporte público de passageiros de São Roque, combustível menos poluente, assegura a proteção ao meio ambiente saudável, e, portanto, denota interesse local a justificar tal atuação.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte: “**No**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).*

O teor da matéria tratada na Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, contrariamente ao que argumentou a Municipalidade, e como entendeu este Relator por ocasião da apreciação do pedido de liminar, não se submete às hipóteses taxativas de reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, nem da reserva da Administração.

Consoante exegese de dispositivos constitucionais, dentre eles o art. 24, § 2º da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO "O Poder Legislativo Municipal" Ed. Malheiros 2008 p. 82/87).

O entendimento hodierno é pela ausência de violação dos princípios constitucionais invocados na exordial e pela existência de competência concorrente dos Municípios, para legislar sobre o tema, conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

**"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."** (STF, ARE 878.911 RG/RJ, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgamento em 29/09/2016, DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Vale dizer: o Poder Legislativo está autorizado a criar lei dentro da competência concorrente dos entes federados, desde que respeitada a estrutura ou gestão dos órgãos da Administração Pública.

Oportuno salientar que a iniciativa legislativa reservada é critério excepcional, cuja interpretação é restritiva e não permite dilação nem presunção.

A iniciativa legislativa, em regra, pertence ao Poder Legislativo, ou é comum ou concorrente, sendo, excepcionalmente, atribuída tal reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, em vista disso, não se presume. Portanto, restritiva é a interpretação das hipóteses de iniciativa legislativa reservada.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

A propósito, nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

***“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa”*** (STF, MS 22690/CE, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgamento: 17/04/1997, Publicação DJ 07-12-2006 PP-00036 EMENT VOL-02259-02 PP-00257 LEXSTF v. 29, n. 339, 2007, p. 201-210)

No caso, como já referido, a lei impugnada visa à substituição de combustível fóssil na frota de veículos utilizados no transporte público dos passageiros na Estância Turística de São Roque, por outro (biodiesel B20), menos poluente, com o que busca assegurar o princípio da proteção integral ao meio ambiente, matéria de competência legislativa concorrente (CF, artigo 24, VI).

Não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo matéria que não envolva ato de gestão, de direção superior da administração, pois nesses casos a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

competência seria concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo, o E. Supremo Tribunal Federal decidiu em sede de repercussão geral, ao julgar o RE nº 878.911/RJ, Tema 917, que "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e", da CF/88)".

Ao contrário do alegado na inicial, e em uma análise criteriosa da matéria, a norma impugnada não viola a Separação de Poderes, como poderia ter se entendido inicialmente, estando ausente invasão à matéria tipicamente administrativa reservada exclusivamente à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, entretanto, ao prever a substituição do combustível fóssil pelo biodiesel B-20, a lei impugnada disciplina matéria relativa à energia e recursos minerais, de competência legislativa privativa da União, e, por essa razão, então, é que se apresenta como violadora do Pacto Federativo.

***Constituição Federal***

**"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

(...)

**IV - águas, energia, informática,**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*telecomunicações e radiodifusão;*

(...)

**XII - jazidas, minas, outros recursos  
 minerais e metalurgia;"**

No que tange à competência legislativa, a Constituição Federal de 1988 adota como técnica garantidora do federalismo e de sua efetiva caracterização, a repartição de competências entre os entes federados.

Pelo modelo de federalismo cooperativo, ela assegura à União competência privativa legislativa para dispor sobre energia e recursos minerais (art. 22, IV e XII, da Constituição Federal), ao mesmo tempo em que autoriza os Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local, a suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, além de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, I, II e V).

Sobre a competência concorrente, ensina Alexandre de Moraes:

"A Constituição brasileira adotou a 'competência concorrente não cumulativa ou vertical', de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis. É a chamada 'competência suplementar' dos



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Estados-membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Observamos, que no âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-se em 'cumulativa' sempre que inexistem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em 'não cumulativa', que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e as normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação"<sup>1</sup>.

Assim, no âmbito da competência concorrente, a Constituição Federal adotou a competência concorrente não cumulativa ou vertical, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1º, da Constituição Federal<sup>2</sup>), enquanto aos Estados e ao Distrito Federal cabe a edição de normas particulares, que irão complementar as normas gerais (adicionando à legislação nacional) ou suplementá-las através de suas respectivas leis (competência supletiva, quando a União tenha se mantido inerte ou omissa).

Aos Municípios é outorgada também a competência suplementar (30, incisos I e II da Constituição Federal), "no que couber", especificando a legislação federal ou estadual, desde que: presente o interesse local e mantida compatibilidade com a legislação suplementada.

No caso em análise, a **União disciplinou a**

<sup>1</sup> Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Atlas, 2002, pág. 693.

<sup>2</sup> Constituição Federal: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais;



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**matéria** através da **Lei nº 13.033, de 24 de setembro de 2014**, que "*Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências.*".

A propósito:

**Lei nº 13.033, de 24.09.2014**

**Art. 1º** São estabelecidos os seguintes percentuais de adição obrigatória, em volume, de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional: [\(Redação dada pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

I - 8% (oito por cento), em até doze meses após a data de promulgação desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

II - 9% (nove por cento), em até vinte e quatro meses após a data de promulgação desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

III - 10% (dez por cento), em até trinta e seis meses após a data de promulgação desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

Parágrafo único. O Conselho Nacional de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Política Energética - CNPE poderá, a qualquer tempo, por motivo justificado de interesse público, reduzir esse percentual para até 6% (seis por cento), restabelecendo-o por ocasião da normalização das condições que motivaram a redução do percentual.

Art. 1º-A Após a realização, em até doze meses contados da promulgação desta Lei, de testes e ensaios em motores que validem a utilização da mistura, é autorizada a adição de até 10% (dez por cento), em volume, de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, observado o disposto no [inciso XI do art. 2º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. \(Incluído pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

Art. 1º-B Após a realização, em até trinta e seis meses contados da promulgação desta Lei, de testes e ensaios em motores que validem a utilização da mistura, é autorizada a adição de até 15% (quinze por cento), em volume, de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, observado o disposto no [inciso XI do art. 2º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. \(Incluído pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

Parágrafo único. Realizados os testes previstos no **caput** deste artigo, é o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE autorizado a elevar a mistura obrigatória de biodiesel ao óleo diesel em até 15% (quinze



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

por cento), em volume, em todo o território nacional. [\(Incluído pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

Art. 1º-C São facultados a adição voluntária de biodiesel ao óleo diesel em quantidade superior ao percentual obrigatório e o uso voluntário da mistura no transporte público, no transporte ferroviário, na navegação interior, em equipamentos e veículos destinados à extração mineral e à geração de energia elétrica, em tratores e nos demais aparelhos automotores destinados a puxar ou arrastar maquinaria agrícola ou a executar trabalhos agrícolas, observado o disposto no [inciso XI do art. 2º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. \(Incluído pela Lei nº 13.263, de 2016\)](#)

Art. 2º Caberá à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP:

I - estabelecer os limites de variação admissíveis para efeito de medição do percentual de adição de biodiesel ao óleo diesel; e

II - autorizar a dispensa, em caráter excepcional, de adição mínima obrigatória de biodiesel ao óleo diesel, considerando critérios de aplicabilidade, razoabilidade e segurança do abastecimento nacional de combustíveis.

Art. 3º O biodiesel necessário à adição



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

obrigatória ao óleo diesel deverá ser fabricado preferencialmente a partir de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar, e caberá ao Poder Executivo federal estabelecer mecanismos para assegurar sua participação prioritária na comercialização no mercado interno.

Art. 4º O art. 2º da [Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art.2º.....

XI - definir diretrizes para comercialização e uso de biodiesel e estabelecer, em caráter autorizativo, quantidade superior ao percentual de adição obrigatória fixado em lei específica.'

Art. 5º O § 1º do art. 9º da [Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art.9º.....

[§ 1º](#) O Poder Executivo poderá elevar o referido percentual até o limite de 27,5% (vinte e sete inteiros e cinco décimos por cento), desde que constatada sua viabilidade técnica, ou reduzi-lo a 18% (dezoito por cento).'

Art. 6º Fica revogado o [art. 2º da Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005](#).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação .

Como visto, a lei federal disciplinou os aspectos relacionados ao uso do biodiesel, competindo ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a definição das diretrizes para comercialização e uso de biodiesel e *“estabelecer, em caráter autorizativo, quantidade superior ao percentual de adição obrigatória fixado em lei específica.”*

O **Conselho Nacional de Política Energética**, por sua vez, editou a **Resolução nº 16, de 29 de outubro de 2018**, que *“Dispõe sobre a evolução da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional”*.

Art. 1º Autorizar a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP a fixar o percentual de adição de até 15% (quinze por cento), em volume, de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, nos termos desta Resolução.

Parágrafo único. A autorização de que trata o caput fica condicionada à prévia realização de testes e ensaios em motores, que concluam satisfatoriamente pela possibilidade técnica da utilização da adição de até 15% (quinze por cento) de biodiesel, nos termos do art. 1º-B da Lei nº 13.263, de 23 de março de 2016, com



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

prazo de término em março de 2019, no âmbito do Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério de Minas e Energia.

Art. 2º Estabelecer as seguintes diretrizes para a evolução da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional, conforme cronograma abaixo:

Datas de início do incremento percentual da adição do volume de biodiesel	A partir de 01.09.2019 ou no mínimo 3 meses contados da conclusão dos testes e ensaios previstos no art. 1º, adotando-se o prazo que for maior	01.03.2020	01.03.2021	01.03.2022	01.03.2023
Percentuais mínimos de adição obrigatória de biodiesel	11%	12%	13%	14%	15%

Art. 3º Ficam os distribuidores de combustíveis autorizados a adicionarem, voluntariamente, biodiesel ao óleo diesel vendido ao consumidor final, em qualquer quantidade superior ao percentual fixado pela



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

ANP, respeitado o limite máximo de 15% (quinze por cento), em volume, após a conclusão dos testes e ensaios em motores que concluírem pela possibilidade técnica da utilização dessa mistura, de acordo com o disposto no parágrafo único do art. 1º.

Art. 4º Caberá à ANP, no âmbito de suas competências, com ênfase na proteção dos interesses dos consumidores e na melhoria da qualidade dos combustíveis, aprimorar as especificações de qualidade do biodiesel puro, do óleo diesel puro e da mistura de ambos os produtos, observados, entre outros aspectos, os resultados de testes e ensaios em motores de que trata o parágrafo único do art. 1º, garantindo-se que o combustível que será disponibilizado comercialmente tenha as mesmas especificações técnicas do combustível utilizado nos testes e ensaios.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Há também a **Resolução nº 25, de 22 de novembro de 2021, do Conselho Nacional de Política Energética**, que *"Estabelece como de interesse da Política Energética Nacional a fixação do teor de mistura obrigatória do biodiesel no óleo diesel fóssil em 10% (dez por cento), para o ano de 2022."*, in litteris:

Art. 1º Estabelecer como de interesse da Política Energética Nacional a fixação do teor



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

de mistura obrigatória do biodiesel no óleo fóssil em 10% (dez por cento), para o ano de 2.022.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Não há, pois, qualquer lacuna nas normas superiores quanto aos conceitos e disposições relativos à utilização do biodiesel, de tal sorte que ao Município, em vista de sua competência constitucional, caberia apenas legislar de forma suplementar, sem ampliar ou contrariar os limites impostos pela legislação superior e se configurado o interesse local.

Não é o que se observa, porém, da análise da norma municipal objurgada. A lei atacada, cujo teor está transcrito no início da fundamentação deste voto, além de dispor sobre os mesmos temas já tratados nas normas superiores, não se limitou à mera suplementação àquelas disposições postas pela União.

Como observado no parecer ministerial de fls. 97:

*"...é comum nos casos de competência normativa à luz do princípio federativo, exibindo o denominado bloqueio de competência.*

*É defeso ao legislador municipal, a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação Federal ou Estadual de ordem geral, **invadir a***



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**competência legislativa destes entes federativos superiores**  
 (STF, RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, 29-11-2005,  
 Segunda Turma, DJ 24-02-2006).

*Portanto, violando o disposto no art. 144 da  
 Constituição Estadual por afronta ao princípio federativo, a  
 lei é **integralmente constitucional.***

De se registrar, ademais, não se identificar interesse predominantemente local (art. 30, I, da CF) na obrigatoriedade de utilização de Biodiesel B20 nos motores à combustão interna (independentemente da tecnologia motora utilizada) em todos os ônibus do sistema de transporte urbano de passageiros de São Roque, não havendo, pois, espaço para ingerência do Município naquilo em que a União já definiu no exercício da sua competência legislativa.

E interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União). Inegável, na hipótese, que não se denota a existência de necessidades imediatas do Município ou de qualquer peculiaridade local, que justifique a permanência da vigência da norma impugnada.

Impõe-se, pois, o reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei nº 5.455, de 14 de junho de 2022, do Município de São Roque, por violação ao Pacto Federativo.

A norma contestada, ao impor a



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

obrigatoriedade de utilização de Biodiesel B20 nos ônibus do sistema de transporte urbano de passageiros daquele Município, ofende a repartição constitucional de competências, o que pode ser aqui reconhecido em decorrência da possibilidade de contraste da lei local com a Constituição Federal, a partir da norma remissiva contida no art. 144 da Constituição Estadual (Tema 484 de repercussão geral).

Além da constatação de que se cuida de tema atribuído pela Constituição aos outros entes federativos expressamente e cuja competência já foi exercida, não se identifica qualquer peculiaridade local a justificar tratamento diferenciado no tema em relevo.

No mais, anote-se que o Município não tem o poder de contrariar, ampliar ou neutralizar normas federais (ou estaduais). Assim, em linhas gerais, infere-se que a lei municipal que trate de matéria cuja competência é do legislador federal, ou estadual, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, viola o princípio federativo.

Outrossim, não fosse suficiente o quanto acima já considerado, a criação de despesas, como é cediço, deve ser precedida de impacto orçamentário e financeiro, como determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual "*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*", o que não ocorreu *in casu*, constituindo-se em vício formal insanável.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

Muito embora já tenha se decidido pela inaplicabilidade dessa regra aos Municípios, este E. Órgão Especial reviu seu posicionamento à luz dos julgados do Colendo STF que estendem a exigência a todos os entes federativos.

Nesse sentido: ADI n° 6.074 e n° 6.102, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 21/12/20; ADI n° 6.118, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/21; ADI n° 5.816, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 05/11/19.

A propósito, eis como redigida e ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2086325-46.2020.8.26.0000, julgada em 29 de setembro de 2021, de relatoria do eminente Desembargador Francisco Casconi:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI N° 12.058, DE 28 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS PARA MELHORIAS NOS BAIROS E LOGRADOUROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL CONSISTENTE NO ABATIMENTO DO IPTU DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE APOIEM (MEDIANTE DOAÇÃO OU PATROCÍNIO) PROJETOS DE MELHORIA NOS BAIROS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, A SEREM PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE MORADORES LOCAIS, LIMITANDO A DEDUÇÃO A 10% (DEZ POR CENTO) DO VALOR DEVIDO INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL VIABILIDADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA EDIÇÃO DE NORMA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA N° 682) ARTIGO 6°, TODAVIA, QUE POR ESTABELECE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL (CRIAÇÃO DE



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

COMISSÃO PARA APRECIÇÃO DOS PROJETOS), VIOLA A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTIGO 47, INCISOS II E XIV, DA CE), MALFERINDO CONSEQUENTEMENTE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES MÁCULA TAMBÉM VERIFICADA NO ARTIGO 8º, POR SER INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ARTIGO 163, §6º, DA CE) NÃO CARACTERIZADA LEI QUE ESTABELECE OS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (OU NÃO VINCULAÇÃO) TRIBUTÁRIA (ARTIGO 176, INCISO IV, DA CE) RECONHECIDA INSTITUIÇÃO DE INCENTIVO QUE ENSEJOU VINCULAÇÃO DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU PELO MUNICÍPIO, FORA DAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS EXAME DE CONFORMIDADE AO ARTIGO 113 DO ADCT POSSIBILIDADE, À LUZ DO PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA DISPOSITIVO QUE EXIGE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EM PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM RENÚNCIA DE RECEITA POSICIONAMENTO DO C. ÓRGÃO ESPECIAL QUE TEM AFASTADO SUA INCIDÊNCIA AOS MUNICÍPIOS RECENTES JULGADOS DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TODAVIA, REAFIRMANDO SUA PARAMETRICIDADE A TODOS OS ENTES FEDERADOS QUANTO AO PROCESSO DE PRODUÇÃO NORMATIVA, A JUSTIFICAR ACOLHIMENTO DA TESE PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE”.

Sobre a matéria, ensina REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA que “os atos que criarem ou aumentarem despesa deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio (§ 1º do art. 17).

Deve haver, também, a demonstração de que a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. O efeito da despesa deverá ser compensado com aumento permanente de receita ou pela redução permanente da despesa (§ 2º do art. 17). (Curso de Direito Financeiro, RT, 2ª edição, 2008, pág. 433)

Como bem apontado no judicioso parecer da i. Procuradoria-Geral de Justiça, a fls. 101 e ss.:

*"Para os fins do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro deve ser observada por aquele que teve a iniciativa da proposição, seja principal ou acessória (emenda parlamentar), e mesmo assim, seria razoável que este requisito adicional fosse cumprido na instrução do processo legislativo (inclusive nas comissões) até o momento da deliberação em plenário, possibilitando a ampla discussão da matéria pelos parlamentares.*

*Analisando a documentação reunida neste processo, pode-se concluir que **não houve** observância dessa regra constitucional, pois a referida estimativa não consta do **processo legislativo da norma impugnada** (fls. 19/48).*

*Assim, patente a inconstitucionalidade formal da lei municipal, porquanto **a propositura do projeto de lei**, que acarreta novas despesas e originou a lei questionada, **não foi instruída da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro**, por afronta ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável por força da remissão promovida pelos arts. 144 e 297 da Constituição Estadual."*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Por fim, ademais de tudo isso e pelas mesmas razões acima expendidas, insta salientar que a norma impugnada envolve outra questão, que diz com a interferência na fixação do preço do serviço público (tarifa), delegado a concessionária contratada.

Como a causa de pedir na ação direta de constitucionalidade é aberta, mostra-se possível reconhecer outras incompatibilidades constitucionais da lei hostilizada, independentemente daquelas arguidas na prefacial (STF, ADin n. 3.576-2/RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 22.11.2006).

Ao tornar obrigatório o cumprimento da lei questionada pelas empresas concessionárias do transporte público de passageiros, da forma como disciplinada (com a obrigatoriedade de substituição do combustível fóssil pelo biodiesel B20), sem disciplinar expressamente o ônus acarretado, afeta-se o equilíbrio econômico-financeiro no(s) contrato(s) administrativo(s), com a imposição de nova(s) despesa(s) à(s) concessionária(s) de transporte, acarretando a majoração do custo do serviço, em violação a preceito constitucional.

*Constituição Federal*

*Artigo 117 - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

*pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Em casos semelhantes, o Egrégio Órgão Especial deste Tribunal de Justiça acolheu pretensão de reconhecimento de inconstitucionalidade por desrespeito ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos:

*"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.204/2019, de iniciativa parlamentar, que contempla "autorização para instalação de equipamento eliminador de ar nas unidades consumidoras do sistema de abastecimento de água" no Município de Mirassol. Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo que, em si, não se verifica. Precedentes mais recentes do Órgão Especial. Previsão no caso, porém, de que tudo se faria às expensas da concessionária. Disposição que atinge o equilíbrio econômico-financeiro próprio do contrato administrativo firmado e que traduz real isenção no preço do serviço, assim no tocante ao fornecimento e instalação do equipamento. Vulneração ao preceito dos artigos 117 e 120 da Constituição do Estado. Causa de pedir aberta em ações como a presente. Ação direta julgada procedente" (ADIn n° 216010-43.2019.8.26.0000; v.u. j. 24/06/2020 Rel. Des. Claudio Godoy);*

*"Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei municipal n. 12.930, de 25 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de adesivos com o telefone do*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

*'Disquedenúncia 197' nos ônibus do transporte coletivo urbano' no âmbito daquele Município. Vício de iniciativa caracterizado. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Norma impugnada que, ademais, importou violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Dever do Poder Público de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu termo final. Caracterização de ofensa aos arts. 117, 120 e 159, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente"*

*(...) "... a Lei n. 12.930, de 25 de abril de 2018, do Município de São José do Rio Preto, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal ao dispor sobre a obrigatoriedade de afixação de adesivos na frota de ônibus que realizam o transporte coletivo municipal. Não há dúvida de que o tema em questão se insere na organização administrativa do Município e na regulamentação do serviço público de transporte, o que não autoriza a iniciativa por parte do Legislativo local." "De fato, a matéria tratada pela lei em questão, relativa à disciplina dos transportes públicos municipais, situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e IX, da Constituição Estadual,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**São Paulo**

*aplicável aos Municípios por força de seu art. 144)“*

*(...) “Tratando-se de contrato administrativo desta natureza, é inegável a incidência do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, que deve ser observado pela Administração. A medida imposta pela lei em questão (afixação de adesivos nos ônibus do transporte coletivo municipal) indubitavelmente gerará uma despesa extra para as concessionárias para ser implementada, o que surtirá como efeito a majoração do custo do serviço prestado e a direta afetação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo” (ADIn nº 2.142.720-29.2018.8.26.0000 v.u. j. de 03.10.18 Rel. Des. ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ).*

No mesmo sentido: ADIn nº 2.088.958-69.2016.8.26.0000 v.u. j. de 14.12.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS; ADIn nº 2040351-88.2017.8.26.0000 - v.u. j. de 05.07.17 - Rel. Des. MOACIR PERES; ADIn 2.256.377-17.2016.8.26.0000 v.u. j. de 09.08.17 Rel. Des. FRANCISCO CASCONI; ADIn nº 2129056-28.2018.8.26.0000 - v.u. j. de 10.10.18 - Rel. Des. GERALDO WOHLERS, dentre outros.

Respaldando-se, mais uma vez, nos fundamentos bem colocados no parecer do Ministério Público, a fls. 102:

*“Observo, ainda, à luz do conceito de **causa petendi aberta**, elementar à sindicância objetiva de constitucionalidade, que a normativa local contrasta com o disposto no art. 117 da Constituição Estadual.*

*Com efeito, a substituição do uso de combustíveis fósseis por Biodiesel B20 no curso dos contratos e autorizações de transportes públicos acarreta*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*novas despesas, que importa violação ao art. 117 da Constituição Estadual, na medida em que não estariam resguardadas as condições efetivas da proposta do edital de licitação, base da definição da **equação econômico-financeira do contrato.**"*

Concluindo: a ação direta é procedente, embora por fundamentos diversos àquele utilizado como razão de decidir quando da apreciação do pleito liminar.

Pelo exposto, julga-se procedente a pretensão inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.455, de 14 de junho de 2022, da Estância Turística de São Roque.

**ADEMIR BENEDITO**

*Relator*