



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

Registro: 2023.0000269341

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2220556-39.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO.

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), EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, FIGUEIREDO GONÇALVES, EUVALDO CHAIB, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 29 de março de 2023.

DAMIÃO COGAN

RELATOR

Assinatura Eletrônica



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

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2220556-39.2022.8.26.0000
 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
 RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO
 PRETO

INTERESSADO: PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA
 SÃO PAULO

VOTO Nº 48505 - OE

JULGAMENTO CONJUNTO: ADI Nº 2225656-72.2022.8.26.0000 [apensada]

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 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.

O Prefeito do Município de São José do Rio Preto propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, em face da Lei Municipal nº 14.246, de 12 de setembro de 2022, que “dispõe sobre a isenção temporária de pagamento da tarifa nas linhas urbanas de ônibus às mulheres vítimas de violência, no âmbito do Município de São José do Rio Preto, e dá outras providências”.

Sustenta vício de iniciativa por se referir a matéria de âmbito da atividade administrativa do Município, consubstanciando-se em indevida intromissão do Poder Legislativo na seara do Executivo local, ferindo sua exclusividade em decidir a conveniência e oportunidade da gestão municipal, violando, portanto, o princípio da separação dos poderes.

Aduz ainda que a lei impugnada fere o artigo 47, incisos II



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

3

e XIV, da Constituição Paulista, que estabelece regras de competência exclusiva ao Chefe do Executivo, bem como o artigo 63, da Lei Orgânica do Município quando dispõe que “ao Prefeito, como Chefe do Executivo, compete dar cumprimento e fazer observar as leis em vigor, dirigir e fiscalizar a Administração Municipal, salvaguardar os direitos e interesses dos Municípios, bem como adotar todas as medidas necessárias à execução de obras e serviços públicos, nos limites das respectivas dotações orçamentárias, sob pena de responsabilização, na forma prevista nesta Lei Orgânica”.

Acrescenta que o parecer da Diretoria Jurídica da Câmara Municipal (fls. 38/45) também foi pela inconstitucionalidade formal e material da propositura no sentido de que não poderia uma lei de iniciativa parlamentar estabelecer obrigações ao Executivo ou a concessionárias de serviço ou obra pública afetando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Cita ainda infringência ao artigo 25, da Constituição Paulista, que dispõe acerca da necessidade de indicação de recursos disponíveis em projetos de lei que crie ou aumente despesa pública, vez que afeta o gasto público e fere as regras de equilíbrio e responsabilidade fiscal.

Salienta também que a Secretaria Municipal dos Direitos e Políticas para Mulheres, Pessoas com Deficiência, Raça e Etnia já há o fornecimento do vale transporte às mulheres vítimas de violência doméstica acompanhada pelo CRAM - Centro de Referência e Atendimento à Mulher, inclusive o CRAM recebe todas as medidas protetivas deferidas pela Vara da Violência Doméstica e Familiar e contra a Mulher desta comarca.



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

4

Foi deferida a medida liminar por despacho de fls. 48/53, suspendendo a eficácia da Lei Municipal nº 14.246, de 12 de setembro de 2022, do Município de São José do Rio Preto.

Por fls. 60/63 a Câmara Municipal de São José do Rio Preto prestou informações a despeito do Processo Legislativo (fls. 60/63).

A D. Procuradoria Geral da Justiça manifestou-se pela procedência do pedido para declarar inconstitucional a Lei nº 14.246, de 12 de setembro de 2022, do Município de São José do Rio Preto.

É o relatório.

O art. 5º da Constituição Estadual Paulista dispõe sobre o princípio da separação dos poderes ao dizer que: "são poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Dessa forma, não pode o Poder Legislativo Municipal pretender, através de uma lei municipal, regular ou limitar atos discricionários e privativos do Prefeito relativos ao planejamento e organização do transporte público.

De fato, *in casu*, a Lei Municipal nº 14.246, de 12 de setembro de 2022, do Município de São José do Rio Preto invadiu a esfera da competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, tentando fixar conduta para a Administração Municipal, vinculando-a à isenção temporária de pagamento da tarifa nas linhas urbanas de



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

5

ônibus às mulheres vítimas de violência, o que não pode ser estabelecido em Lei Municipal, já que se trata de medida que deve ser tomada de acordo com os requisitos da oportunidade e conveniência administrativos.

A lei impugnada dispõe:

Art. 1º. Mulheres que tenham sido vítimas de violência, usuárias dos veículos integrantes do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São José do Rio Preto, ficam temporariamente dispensadas do pagamento de tarifa.

Art. 2º Fará jus ao benefício instituído por esta lei a mulher vítima de violência a quem seja concedida medida protetiva, conforme disposto no artigo 18, da Lei Federal nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, bem como aquela que esteja em processo de acompanhamento em espaços especializados de atendimento à mulher, previstos pela mesma lei federal, isto para que estas vítimas tenham acesso facilitado aos órgãos de proteção, às delegacias, ao judiciário, à fuga do ambiente que ocasionalmente possa dividir com o agressor e afins.

Art. 3º O prazo do benefício instituído por esta Lei terá duração mínima de 01 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual prazo em conformidade com a duração das medidas protetivas e de acompanhamento indicadas no art. 20 desta lei.

Art. 4º A gratuidade será concedida em todos os dias e horários da semana, sem limitação diária de viagens.

Art. 5º O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente lei, no que for cabível, para a sua melhor regulamentação.

Art. 6º As despesas geradas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, com aplicação obrigatória a partir da vigência de novo contrato de transporte coletivo municipal.

Todavia, o art. 8º, incisos VIII, IX e XXI, da Lei Orgânica



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

6

do Município de São José do Rio Preto atribui a regulamentação da organização, a administração e a execução dos serviços públicos municipais, bem como a cobrança e fixação de tarifas ao Poder Executivo.

Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

[...]

VIII - fixar, fiscalizar e **cobrar tarifas** e preços públicos;

IX - dispor sobre a organização, a administração e a execução dos serviços públicos municipais;

[...]

XXI - conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo local, de táxis e de carros de aluguel, **fixando as respectivas tarifas**;

E a Carta Estadual, nos artigos 120 e 159, parágrafo único, estabelece que a fixação de tarifa de serviço público é ato da competência privativa do Poder Executivo.

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

Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.

Não obstante, a legislação municipal deve respeitar o princípio da simetria com o modelo estadual, nos termos do art. 144, da Constituição Estadual.

Artigo 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.



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

7

Do exposto, muito embora socialmente louvável o tema, verifica-se que a lei ora impugnada, de iniciativa parlamentar, trata de matéria de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo Municipal, a quem compete iniciar projeto de lei concedendo benefícios de tarifa para transporte coletivo.

E este C. Órgão Especial possui precedentes apontando pela inconstitucionalidade de norma municipal de semelhante teor:

Ação direta de inconstitucionalidade. Mauá. Lei Municipal n. 5.425, de 26 de dezembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Concede isenção de tarifas aos portadores de moléstias graves e respectivos acompanhantes no sistema de transporte coletivo urbano e intermunicipal do Município de Mauá". Conversão do julgamento em diligência. Requerimento de juntada do inteiro teor do processo legislativo referente à norma impugnada. Desnecessidade. Suficiência do conjunto probatório. Preliminar afastada. Mérito. Falta de recursos orçamentários para o atendimento das exigências da lei impugnada e/ou indicação imprecisa da respectiva fonte de custeio que não a tornam inconstitucional, ainda que impeçam sua eficácia no mesmo exercício financeiro da sua vigência. Vício de iniciativa, no entanto, 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, **implicou 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 o termo final. Ofensa aos arts. 117, 120 e 159, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial.



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

8

Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299871-87.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/06/2021; Data de Registro: 28/06/2021)

E:

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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277316-76.2020.8.26.0000; Relator: Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 08/07/2021).

Ademais, a lei impugnada não indicou previsão orçamentária disponível para a isenção das tarifas de transporte público, como preceituam os artigos 25 e 176, inciso I, ambos da Constituição Estadual:

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

Art. 176. São vedados:
 I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual.



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

9

E o processo legislativo da lei impugnada acarretaria interferência direta na receita municipal, o que afronta o disposto no art. 113, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016).

Outrossim, não se pode desconsiderar também o documento juntado a fls. 36/37, emitido pela Secretaria Municipal da Mulher, no qual se afirma que já há o fornecimento de vale transporte às mulheres vítimas de Violência Doméstica acompanhadas pelo CRAM (Centro de Referência e Atendimento à Mulher), órgão que recebe todas as medidas protetivas deferidas pela Vara da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher daquele Município, havendo, pois, proteção do direito das mulheres que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Isso posto, **julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.246, de 12 de setembro de 2022.**

*José **Damião** Pinheiro Machado **Cogan***
Desembargador Relator