



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2022.0001012752

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2145771-09.2022.8.26.0000, 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), CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 7 de dezembro de 2022.

TASSO DUARTE DE MELO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

2145771-09.2022.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO
 PRETO

VOTO Nº 37214

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de São José do Rio Preto n.º 14.183/22, que institui o passe livre no transporte público para pacientes pré e pós transplantes, em situação de vulnerabilidade. Iniciativa parlamentar. Violação à reserva da Administração. Tarifa que dever 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 procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (fls. 1/12) proposta pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO contra a Lei Municipal de São José do Rio Preto n.º 14.183/22, que institui passe livre no transporte público para pacientes pré e pós transplantes, em situação de vulnerabilidade.

O Autor sustenta seu pedido nos arts. 5º, 47, inc. II, XIV e XVIII, e 144 da Constituição Estadual, segundo o qual os Municípios devem atender os princípios constitucionais, afirmando que: **(i)** a matéria é de iniciativa reservada do Poder Executivo; **(ii)** a edilidade cuidou de “normas afetas à gestão e administração de serviços públicos, matéria atinente ao exercício da atividade administrativa”; **(iii)** houve violação ao princípio da separação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Poderes; **(iv)** ademais, a proposição legislativa não foi acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113).. Assim, requer a suspensão da lei impugnada e, ao final, a procedência do pedido para declarar a sua inconstitucionalidade.

Foi concedida a tutela provisória para suspender a lei impugnada (fls. 37/38).

Foram prestadas informações (fls. 45/47), sustentando: **(i)** a lei é de iniciativa do Poder Legislativo; **(ii)** o texto foi aprovado pelas comissões e pelo plenário; **(iii)** o veto do alcaide foi rejeitado; **(iv)** não houve irregularidade no processo legislativo.

A D. Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fl. 87).

A D. Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela procedência do pedido (fls. 92/108).

É o relatório.

A hipótese é de ADI proposta contra a Lei Municipal de São José do Rio Preto n.º 14.183/22, que institui passe livre no transporte público para pacientes pré e pós transplantes, em situação de vulnerabilidade e dá outras providências.

O texto impugnado tem a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o passe livre para pacientes pré e pós transplantes e respectivos acompanhantes, em situação de vulnerabilidade, desde que residam, ainda que temporariamente para o tratamento, no Município de São José do Rio Preto/SP.

Art. 2º O transporte gratuito para pacientes pré e pós transplantes, em situação de vulnerabilidade, será garantido por meio de um cartão de identificação a ser expedido na forma prevista em regulamento do Poder Executivo.

Art. 3º Para ser assegurada a gratuidade no Transporte Coletivo Urbano do Município, os pacientes deverão comprovar, no ato da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

solicitação, os seguintes requisitos, além de outros previstos em regulamento:

I - Apresentar laudo médico comprovando a necessidade do transplante ou tratamento pós transplante;

II - Apresentar documento médico comprovando a necessidade de acompanhamento ao paciente na utilização do transporte coletivo;

III - Avaliação socioeconômica realizada pelo órgão competente;

IV - Possuir cadastro no CadÚnico.

Art. 4º A gratuidade no transporte coletivo será concedida mediante apresentação do Cartão de Identificação, previsto no artigo 2º

Parágrafo único. A gratuidade será concedida desde o início do tratamento até o fim dos retornos pós transplante.

Art. 5º O benefício terá validade em todos os transportes coletivos que circulem somente no município de São José do Rio Preto/SP.

Art. 6º Os pacientes beneficiados com transporte gratuito estão obrigados a cumprir todas as normas médicas do tratamento, sob pena de suspensão do benefício, da forma prevista em regulamento.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação." (fls. 15/16)

Feito o registro, passa-se ao julgamento.

Da inconstitucionalidade.

A ação direta de inconstitucionalidade, no âmbito da Justiça Estadual, é proposta contra lei ou ato normativo estadual ou municipal para contestá-las em face da Constituição Estadual ou em razão da omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio constitucional, nos termos do art. 90, *caput*, da CE.

Segundo a doutrina, "é ação em que não se tem caso concreto, julgamento de litígio e coisa julgada



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

material *inter partes*. Constitui, como visto, ação voltada unicamente à análise de pedido de inconstitucionalidade, que deve ser feita em abstrato, tendo a sua sentença efeitos *erga omnes*, precisamente porque a constitucionalidade da norma diz respeito a todos e não a 'partes'" (Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, livro eletrônico).

Ainda "é ação que visa a declarar inconstitucional, lei ou ato normativo federal ou estadual (no todo ou em parte), que tenha sido editado posteriormente à entrada em vigor da CF e, em face dessa, contestado" (Georges Abboud. *Processo constitucional brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, livro eletrônico).

Ademais, "a ADIn também pode ser usada para se extirpar, em abstrato, uma variante jurisprudencial interpretativa de uma lei por meio da arguição de nulidade sem redução de texto, ou, então, estabelecer como constitucionalmente adequada uma variante interpretativa mediante a interpretação conforme à Constituição" (idem).

No caso dos autos, a ADI foi proposta contra a Lei Municipal n.º 14.183/22, que institui passe livre no transporte público para pacientes pré e pós transplantes, em situação de vulnerabilidade.

O alcaide sustenta que a matéria é de iniciativa reservada do Poder Executivo e que haveria violação ao princípio constitucional da separação de Poderes.

Sobre o tema, a lição de Hely Lopes Meirelles:

"(...) a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante."

(Hely Lopes Meirelles. *Direito municipal brasileiro*, 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 708)

Pois bem. Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo Poder Executivo, nos termos dos arts. 120 e 159, parágrafo único, da CE.

Nesta medida, a despeito da boa iniciativa de assistência aos pacientes pré e pós transplantes, que, aliás, poderia sensibilizar o alcaide, a lei instituiu indevida subordinação, o que, por si só, permite concluir pela sua inconstitucionalidade.

É dizer, "a isenção de pagamento de tarifa de transporte coletivo acha-se inserida na esfera exclusiva do Prefeito, a quem cabe definir e conduzir a política remuneratória do serviço público, consubstanciando, assim, o diploma legal em análise verdadeira afronta à reserva de administração, oriunda do princípio da separação de poderes" (TJSP, Órgão Especial, ADI 2001347-05.2021.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, unânime, j. 24.11.21, destacou-se).

Mas não é só. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT, parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Nesse sentido, o entendimento do C. STF, no julgamento do RE 650.898-RS, com repercussão geral, os **“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”** (Tema n.º 484, destacou-se).

Ainda, ADI 2283675-08.2021.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, unânime, j. 15.06.22, ADI 2269817-07.2021.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, unânime, j. 11.05.22, ADI 2172146-81.2021.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, unânime, j. 20.04.22, ADI 2209818-26.2021.8.26.0000, Rel. Des. Claudio Godoy, unânime, j. 23.02.22, ADI 2125913-60.2020.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, unânime, j. 17.02.21, ADI 2087225-29.2020.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, unânime, j. 02.12.20, ADI 2006149-80.2020.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, unânime, j. 15.07.20, ADI 2178862-95.2019.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, unânime, j. 12.02.20, ADI 2182765-41.2019.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, unânime, j. 29.01.20, ADI 2257504-19.2018.8.26.0000, Rel. Des. Péricles Piza, unânime, j. 22.05.19, ADI 139555-18.2012.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, unânime, j. 13.02.19, ADI 2179877-70.2017.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, unânime, j. 14.03.18, e ADI 0014607-04.2012.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, unânime, j. 21.02.18.

Ora, na hipótese a lei cria “passe livre” no transporte público, o que deve ser compreendido como renúncia de receita, inexistindo nos autos prova eficiente de que o projeto de lei tenha sido acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sobre o tema, a lição de Carlos Valder Nascimento:

“Exprime a expressão renúncia de receita a desistência do direito sobre determinado tributo, por abandono ou desistência expressa do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

ente federativo competente para sua instituição.

De sorte que 'importa sempre num abandono ou numa desistência voluntária, pela qual o titular de um direito deixa de usá-lo ou anuncia que não o que utilizar'."

(Carlos Valder Nascimento. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 139, destacou-se)

Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade da
Lei Municipal de São José do Rio Preto n.º 14.183/22.

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

"Ação direta de inconstitucionalidade – Ação movida pelo Prefeito do Município de São José do Rio Preto objetivando a invalidação da Lei n.º 14.119/2022, de iniciativa parlamentar, a qual 'dispõe sobre o acesso de pessoas com Transtorno do Espectro Autista TEA aos direitos assegurados no art. 3º da Lei Nacional n.º 12.764, de 27 de dezembro de 2012, no âmbito do município de São José do Rio Preto' (...) **Concessão de passe livre no transporte público a portadores da enfermidade em tela e a seus acompanhantes – Disposição acerca de preço público, de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo, a teor do art. 159, parágrafo único, da CE – Infringência, ademais, ao art. 113 do ADCT, pois o benefício implicaria a renúncia de receita pública e não há notícia de que tenha sido realizado, no curso do processo legislativo, estudo de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro** (...)”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2037500-03.2022.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, unânime, j. 06.09.22, destacou-se)

"Direta de Inconstitucionalidade. Isenções tarifárias no âmbito do transporte público coletivo concedidas pelo Poder Legislativo. Lei n.º 5.104, de 6.11.2020, de Guaratinguetá, que beneficia portadores de obesidade mórbida tipo III e que teve iniciativa no âmbito parlamentar. Impossibilidade. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou competir ao chefe do Poder Executivo iniciar projeto de lei**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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. (...)

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2277327-08.2020.8.26.0000, Rel. Des. Costabile e Solimene, unânime, j. 04.08.21, destacou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.988, de 19 de maio de 2016, do Município de Suzano que 'dispõe sobre a concessão da carteira de 'Passe Livre' no Transporte Coletivo Municipal aos Presidentes de Moradores de Bairros, no âmbito do Município de Suzano, e dá outras providências' – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes - A isenção concedida não acarreta aumento ou criação de despesa pública - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, 120, 159, § único e 144, da Constituição Estadual. (...)

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2256386-76.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, unânime, j. 31.05.17, destacou-se)

Também, ADI 2299871-87.2020.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, unânime, j. 23.06.21, ADI 2050519-47.2020.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, unânime, j. 24.02.21, ADI 2097974-08.2020.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, unânime, j. 16.12.20, ADI 2059847-98.2020.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, unânime, j. 12.08.20, ADI 2015056-44.2020.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, unânime, j. 08.07.20, ADI 2159241-83.2017.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, unânime, j. 03.04.19, ADI 2175512-07.2016.8.26.0000, Rel. Des. Francisco Casconi, unânime, j. 22.03.17, e ADI



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

0011354-42.2011.8.26.0000, Rel. Des. Campos Mello, unânime, j.
23.11.11.

Pedido procedente.

**Diante do exposto, julga-se procedente o pedido
para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de São José do
Rio Preto n.º 14.183/22.**

TASSO DUARTE DE MELO
Relator