

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS - ANATRIP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO LOPES DE SOUZA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SUELLEN LUNGUINHO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA</b>

### VOTO:

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (Anatrip), em face da Lei do Estado de Rondônia nº 5.036/2021 e, por arrastamento, da expressão “ou diagnosticadas com câncer” do art. 2º do Decreto n. 26.294/2021.

As normas impugnadas têm a seguinte redação:

#### Lei nº 5.036/2021:

Art. 1º Fica assegurado às pessoas diagnosticadas com câncer e renda familiar mensal inferior a 2 (dois) salários mínimos, a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, durante o período de tratamento.

Art. 2º Para concessão de passe-livre decorrente da gratuidade ora instituída, será apresentado diagnóstico com especificação do tratamento, sua duração e necessidade de deslocamento, perante o concessionário da linha intermunicipal respectiva.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua

publicação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Decreto nº 26.294/2021:**

Art. 2º As empresas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de transporte intermunicipal de passageiros reserverão, em cada veículo ou embarcação destinado a serviço convencional, 4 (quatro) assentos para ocupação das pessoas beneficiadas pelo art. 3º da Lei nº 1.307, de 15 de janeiro de 2004, sendo 2 (dois) assentos destinados aos idosos e 2 (dois) às pessoas com deficiência ou diagnosticadas com câncer, os quais deverão ser identificados com os respectivos símbolos internacionais.

A Requerente impugna a referida norma sob três fundamentos: a) vício de iniciativa, haja vista o processo legislativo ter sido deflagrado por Deputado Estadual, mesmo se tratando de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo (arts. 61, § 1º, II, "e", e 84, VI, "a", da Constituição Federal); b) criação de despesa obrigatória não acompanhada de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e ingerência indevida no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do serviço de transporte público (arts. 37, XXI, 170 e 175 da Constituição Federal e art. 133 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias); e c) violação ao princípio da separação de poderes, sobretudo quando imposta a obrigação de o Poder Executivo regulamentar a lei estadual em prazo certo (arts. 2º e 84, II, da Constituição Federal).

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia da lei estadual e, ao final, *"a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 5.036, de 30 de junho de 2021, do Estado de Rondônia, e, por arrastamento, da expressão "ou diagnosticadas com câncer", do art. 2º do Decreto n. 26.294, de 6 de agosto de*

## **ADI 7215 / RO**

*2021, do Governador do Estado de Rondônia”.*

O Governador do Estado de Rondônia (doc. 14) prestou informações destacando que a lei impugnada, de iniciativa do Poder Legislativo Estadual, que “*dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal às pessoas diagnosticadas com câncer, no âmbito do estado de Rondônia*”, teve regular processo legislativo.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (doc. 23) prestou informações de sorte a asseverar a constitucionalidade formal e material da lei questionada.

A Advocacia-Geral da União (doc. 20) manifestou-se pela improcedência do pedido veiculado pela requerente, conforme ementado em seu parecer:

[...] A concessão da gratuidade em exame, mediante lei de origem parlamentar, não ofende a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que não versa sobre matéria prevista no artigo 61, § 1º, da Constituição. O assunto tratado pelas disposições vergastadas refere-se ao transporte intermunicipal de passageiros, de competência residual dos Estados-membros, sobre o qual não há cláusula de reserva de iniciativa. Ausência de violação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado entre o poder concedente e o concessionário de serviço público diante da ausência de impacto financeiro significativo. Por igual, não se vislumbra violação ao requisito procedural previsto pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  
[...]

A Procuradoria-Geral da República (doc. 25), no mesmo sentido, opinou pela improcedência do pedido, pois ausente quaisquer das máculas suscitadas pela Requerente, em parecer assim ementado:

1. Não é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder

Executivo projeto de lei que conceda gratuidade de transporte público rodoviário intermunicipal a pessoas hipossuficientes em tratamento de neoplasia.

2. O art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, há de ser interpretado restritivamente. Não há iniciativa reservada para dispor sobre direito à saúde e à assistência pública, ainda quando implique gratuidade na prestação do serviço de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros.

3. Compete aos estados-membros, no exercício de competência residual, legislar sobre transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, nos termos do art. 25, § 1º, da Constituição Federal.

4. É concorrente a competência entre União, Estados e Municípios para legislar sobre saúde e assistência social, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal, e comum para cuidar da saúde e da assistência pública, ex vi do art. 23, II, da mesma Carta.

6. Descabe discutir em controle concentrado eventual inconstitucionalidade por violação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, porquanto tal pretensão demanda a avaliação de circunstâncias concretas, de índole técnica e econômica, bem como dizem respeito a matéria contratual, atrelada a interesses privados de caráter patrimonial, cujo exame há de ser levado a efeito nas vias judiciais ordinárias, e não na fiscalização abstrata da constitucionalidade.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual, em sessão iniciada em 14/11/2025, com término previsto para 25/11/2025, o eminentíssimo Relator, Ministro NUNES MARQUES, propôs fosse julgada parcialmente procedente a presente ação direta, nos termos da seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.036/2021 DO ESTADO DE RONDÔNIA. DECRETO N. 26.294/2021. GRATUIDADE NO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. PESSOAS DE BAIXA RENDA DIAGNOSTICADAS COM CÂNCER. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO ECONOMICO-FINANCEIRO. DESNECESSIDADE. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PELO PODER LEGISLATIVO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

#### I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta por entidade de classe de âmbito nacional contra a Lei n. 5.036/2021 do Estado de Rondônia, que institui gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros a pessoas de baixa renda em tratamento de câncer, e, por arrastamento, contra trecho do art. 2º do Decreto estadual n. 26.294/2021.

#### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) saber se lei estadual de iniciativa parlamentar que institui gratuidade no transporte intermunicipal viola a reserva de iniciativa do Poder Executivo e o princípio da separação dos poderes, especialmente ao estabelecer prazo para regulamentação pelo Executivo; e (ii) verificar se houve afronta ao art. 113 do ADCT pela ausência de estimativa do impacto financeiro.

#### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A legislação impugnada não versa sobre matérias relativas ao funcionamento da Administração, servidores e órgãos, de modo que não está evidenciada ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo prevista no art. 61, § 1º, da

CF/1988. Precedentes.

4. Não havendo relação direta entre o benefício instituído aos usuários do serviço público e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, descebe presumir a necessidade da estimativa prévia de impacto financeiro prevista no art. 113 do ADCT.

5. É inconstitucional a estipulação, por lei, de prazo para que o Poder Executivo edite regulamentação, por violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

#### **IV. DISPOSITIVO**

6. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 5.036/2021 do Estado de Rondônia.

É o relatório do essencial.

Passo ao voto.

Acompanho, em parte, as conclusões do eminentíssimo Ministro Relator, pois tampouco vislumbro qualquer ofensa aos paradigmas constitucionais dos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, “a”, da CF, bem como aos paradigmas dos arts. 37, XXI, 170 e 175 da CF e do art. 133 do ADCT. Todavia, divirjo em relação à alegada ofensa ao art. 2º da CF, uma vez que não verifico afronta ao princípio da separação de poderes no estabelecimento de prazo pelo Poder Legislativo para a regulamentação da lei pelo Poder Executivo.

A lei questionada, ao assegurar às pessoas diagnosticadas com câncer e renda familiar mensal inferior a 2 (dois) salários mínimos a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, durante o período de tratamento, introduziu no ordenamento local relevante instrumento estatal garantidor do direito social ao transporte e à assistência aos desamparados (art. 6º, caput, da CF), a fim de beneficiar

um grupo delimitado de pessoas vulneráveis.

Nesse sentido, destaco que o Estado de Rondônia, dentro de sua esfera de competência, poderia ter editado a norma prevendo gratuidade a pessoas de baixa renda em tratamento de câncer no sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros, uma vez que a matéria relacionada a “transporte intermunicipal” é de sua competência, além de ser competência comum dos entes federados a prestação de assistência a pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, consequentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO.

*O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988.* Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira.* Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação.* Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo.* Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação.* Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro.* Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Como se sabe, na esteira de outros documentos constitucionais, o legislador constituinte de 1988 distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

Sobre o tema, indispensável é a lição de RAUL MACHADO HORTA:

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A *legislação federal é reveladora das linhas essenciais*, enquanto a *legislação local* buscará *preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais*. A *Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação estadual*. É a *Rahmengesetz* dos alemães; a *Legge-cornice*, dos

italianos; a *Loi de cadre*, dos franceses; são as *normas gerais* do Direito Constitucional Brasileiro (MACHADO HORTA, Raul. *Estudos de direito constitucional*. Belo horizonte: Del Rey, 1995, p. 366).

Conforme já observei em sede doutrinária (*Direito constitucional*. 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020), a competência relacionada à regulamentação do transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º) é pertencente ao Estado membro.

Uma rápida análise sobre a divisão de competências prevista na Constituição Federal de 1988 demonstra que a União não detém outras competências senão aquelas que lhe são deferidas expressamente pelo texto constitucional. No tocante, porém, aos Estados-membros, apesar de possuírem algumas competências descritas explicitamente, encontram no art. 25, § 1º, a grande fonte de sua competência, pois lhes são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela constituição.

Por outro lado, em relação aos municípios, a constituição adota a técnica de enunciar competências explícitas, além de fornecer um critério para a determinação de competência, por meio da cláusula *assuntos de interesse local*.

Com efeito, o art. 22, IX e XI, confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes e sobre trânsito e transporte. Além disso, a Constituição Federal, no art. 21, XII, e, afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

Ainda, no campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para 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.

Consequentemente, se à União caberá a organização das diretrizes

## ADI 7215 / RO

básicas sobre a política nacional de transporte (trânsito e transporte) e ao município as regras de interesse local, resta saber a abrangência da competência remanescente dos Estados-membros. Ao analisar a questão, CELSO BASTOS afirma que a

partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se, por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local, ou municipal (*Transporte rodoviário coletivo (linhas intermunicipais)*). *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, nº 5, p. 169)"

Conclui-se, portanto, não competir à União, tampouco aos municípios, legislar sobre normas de trânsito e transporte intermunicipal, sob pena de invasão da esfera de atuação do Estado-membro. Trata-se, por conseguinte, de competência remanescente dos Estados-membros, aos quais competirão a gestão e a administração das modalidades de transporte coletivo intermunicipal.

Alicerçada essa premissa quanto à competência do Estado-membro para legislar a respeito de transporte intermunicipal de passageiros, importa ressaltar que não prospera o argumento da Requerente quanto à ofensa à regra constitucional de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

O Poder Legislativo do Estado de Rondônia, nos limites de sua competência, ao deflagrar e empreender o processo legislativo que redundou na norma autorizativa cuja constitucionalidade está a se aferir, assentou as balizas normativas necessárias para que o Poder Público subnacional concretizasse tanto o direito social ao transporte quanto os objetivos constitucionais da assistência social, sobretudo o mandamento

de reduzir a vulnerabilidade social.

Impelido, pois, por tais imperativos, o ente federado criou o específico benefício assistencial de gratuidade de transporte público a pessoas diagnosticadas com câncer que comprovadamente estejam em tratamento, prestado a pessoas de baixo poder econômico, pois limitado àquelas com renda familiar mensal inferior a dois salário mínimos, materializando assim as obrigações advindas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É que a Lei Orgânica de Assistência Social, ao reproduzir em âmbito infraconstitucional as diretrizes organizativas de tal faceta da seguridade social, orientou o Estado brasileiro a adotar a descentralização com ênfase na atuação subnacional, além de regulamentar os benefícios eventuais que poderão ser prestados em situações de vulnerabilidade temporária.

Lei 8.742/1993

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

**I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, e comando único das ações em cada esfera de governo;

**II - participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

**III - primazia da responsabilidade do Estado** na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Tal como assentou a Procuradoria-Geral da República em seu parecer, “*viabilizar a mobilidade entre municípios para pessoas em tratamento de câncer, de comprovada hipossuficiência financeira, com limitação de 2 passageiros por viagem, é matéria de saúde e assistência pública. Sob a perspectiva material, é comum a competência entre União, estados, Distrito Federal e municípios para cuidar da saúde e da assistência pública*”.

Assim, uma vez conhecidas as referências materiais subjacentes (que, por si só, já seriam o bastante para legitimar a existência da debatida prestação assistencial), cabe indagar se o fato de a norma estadual ter sido proposta por parlamentar engendraria alguma discrepância na divisão de competências legislativas rondonienses, cuja estrutura deve espelhar, por simetria, aquela adotada no plano federal.

Reconheço, desde já, que não, pois os paradigmas constitucionais suscitados pela Requerente não possuem o potencial de antagonizar a lei questionada por qualquer razão de ordem formal.

Conforme reiterada jurisprudência desta CORTE SUPREMA, a iniciativa do processo legislativo quanto à organização administrativa e aos serviços públicos – reservada por obra do art. 61, § 1º, II, “b”, do texto constitucional ao Chefe do Poder Executivo – deve ser interpretada de modo restrito, a abranger somente matérias afeitas à organização de determinado território federal porventura criado no Estado brasileiro.

#### Constituição Federal

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Tal foi a compreensão consignada por esta SUPREMA CORTE em diversos precedentes (ADI 2.464, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 25/5/2007; ADI 2.447, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2009), entre os quais transcrevo o seguinte:

EMENTA:            AÇÃO            DIRETA            DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL  
N. 30/2001. ALTERAÇÃO DO INC. III DO ART. 63 DA  
CONSTITUIÇÃO CAPIXABA. EMENDA QUE REDUZIRIA A  
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR PARA  
PROPOSITURA DE LEI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA  
E PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO DO PODER EXECUTIVO.  
ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 61, § 1º, INC. II,  
AL. B, E 84, INC. VI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA  
NÃO CONFIGURADA.

1. O art. 84, inc. VI, da Constituição da República, nos termos transcritos pelo Autor, não pode ser adotado como parâmetro de controle de constitucionalidade por ter sido revogado antes do ajuizamento da ação. Ação não conhecida nessa parte. Precedentes.

2. A pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, alínea b , da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais. Precedentes.

3. A Emenda Constitucional capixaba n. 30/2001 não importou em descumprimento do princípio da separação entre os poderes porque a competência do Governador do Estado foi mantida no ordenamento jurídico, tanto por normas contidas

## ADI 7215 / RO

na Constituição da República quanto por normas da Constituição Estadual.

4. Ação direta de constitucionalidade conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente.

(ADI 2.755, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 1/12/2014)

De outra perspectiva, a reserva estatuída pelo art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal, expressamente apontado como paradigma de controle pela Requerente, atrai para o Chefe do Poder Executivo somente a incumbência de deflagrar o processo legislativo referente à criação e à extinção de órgãos públicos.

### Constituição Federal

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;**

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

A norma sob impugnação, contudo, regulamentou um benefício cuja prestação é plenamente capaz de ser absorvida pela já existente máquina administrativa estadual e pelo aparato de serviço público de transporte estabelecido e em funcionamento. Além disso, ela não cria uma nova obrigação para a Administração Pública, mas antes concretiza, como

## ADI 7215 / RO

visto, mandamentos constitucionais contidos entre os direitos sociais e os comandos atinentes à segurança social. Transcrevo, nessa perspectiva, a interpretação dada por esta CORTE ao referido paradigma:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878.911-RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/2016)

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DO FUNDO ROTATIVO DE EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. ISENÇÃO DE PAGAMENTO CONCEDIDA AOS PRODUTORES RURAIS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO E APOIO A PEQUENOS PROPRIETÁRIOS RURAIS. LEI GAÚCHA N. 11.367/1999.**

1. Perda de objeto da presente ação e do interesse de agir do Autor quanto aos arts. 3º e 4º da Lei gaúcha n. 11.367/1999, pela revogação parcial da lei impugnada pela Lei gaúcha n. 11.774/2002.

2. Ausência de contrariedade ao art. 22, inc. I, da Constituição da República: normas de direito administrativo e financeiro.

3. **O art. 1º da Lei n. 11.367/1999 não contraria o art. 61, §**

**1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República porque não criou ou extinguiu secretarias ou órgãos da administração pública.**

4. O Supremo Tribunal Federal assentou que a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais. Precedentes.

5. Não comprovação de ter sido excedido o limite da dívida mobiliária do Estado ou de prejuízo no desenvolvimento de políticas públicas estaduais. Matéria de fato. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Inexistência de contrariedade ao art. 52, inc. IX, da Constituição da República.

6. A opção política do legislador estadual de isentar de pagamento os produtores rurais beneficiados pelo programa emergencial de manutenção e apoio a pequenos proprietários rurais não contraria o princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição da República), nem equivale à tentativa de fraudar o pagamento da dívida contraída com a União. A isenção dos devedores primitivos foi conjugada com a assunção, pelo Estado do Rio Grande do Sul, da condição de devedor principal, sem prejudicar o adimplemento das obrigações assumidas.

7. A vedação do art. 63, inc. I, da Constituição da República não abrange a Lei gaúcha n. 11.367/1999.

8. O art. 167, inc. II, da Constituição da República dirige-se ao administrador público, a quem cabe executar os programas contemplados na lei, com a utilização de créditos orçamentários.

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei gaúcha n. 11.367/1999.

(ADI 2.072, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno,  
DJe de 2/3/2015)

Não sendo a matéria objeto da lei estadual impugnada reservada privativamente à iniciativa do Chefe do Executivo, por óbvio não há se falar em violação ao art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, na medida em que a norma em questão não interfere na organização e funcionamento da administração estadual com aumento de despesa, criação ou extinção de órgãos públicos.

**Ausente, conforme anteriormente fundamentado, qualquer desconcerto na repartição de competências legiferantes no caso da lei estadual submetida à tutela abstrata, torna-se igualmente inverossímil reconhecer afronta ao princípio da separação de poderes.**

É indubioso que fixar as condições de vulnerabilidade e, portanto, estabelecer as hipóteses em que o direito se torna exigível, cria obrigações para a Administração. Desse modo, a lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público, para a concretização de direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa, nem resulta em ofensa à separação de poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo.

A atuação do legislador rondoniense é consentânea com sua função constitucional, cabendo ao Poder Executivo regulamentar a norma nos termos e limites de sua competência, mesmo porque não se pode editar uma lei para não ser cumprida.

Considerando que se está diante de norma que concretiza direito social fundamental que, para ter plena eficácia, demanda regulamentação pelo Poder Executivo, não parece razoável concluir que é inconstitucional a fixação de prazo para o exercício desse poder-dever de regulamentar, sob pena de se permitir uma situação de anomia e de não concretização de direitos constitucionais e prerrogativas inerentes à cidadania. Nesse cenário de não regulamentação da lei, a propósito, seria cabível tanto a impetração de mandado de injunção quanto o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com estabelecimento de prazo para o Poder Público solver tal situação de mora inconstitucional.

A questão, portanto, envolve o problema da eficácia dos direitos

## **ADI 7215 / RO**

fundamentais, de sorte que o chamamento à responsabilidade do Poder Executivo consubstancia, na verdade, uma questão política institucional da Assembleia Legislativa, atuando no regular exercício de suas competências, em consonância com a harmonia e independência que deve reger a relação entre os Poderes conforme o sistema de freios e contrapesos.

Assim, a meu ver, não há inconstitucionalidade na fixação de prazo pela lei impugnada, pois não se trata propriamente uma determinação sob pena de sanção, em caso de descumprimento. Assim, fica afastada a ideia de interferência indevida do Legislativo nas atribuições e competências do Executivo. Por isso, a previsão do art. 3º da Lei estadual nº 5.036/2021 não me parece ferir a Constituição Federal.

Acrescente-se que a lei impugnada também não afronta, sob o ponto de vista normativo, a livre-iniciativa ou a garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão firmado entre as empresas concessionárias de serviço público de transporte coletivo e o Poder Público estadual (arts. 37, XXI, 170 e 175, da CF).

A avaliação da repercussão contratual da obrigação de gratuidade ao transporte público de duas pessoas hipossuficientes em tratamento de câncer, que concorrem às mesmas vagas legalmente destinadas às pessoas com deficiência, trata-se de matéria propriamente contratual, de caráter patrimonial e de interesse majoritariamente privado. O exame de tais questões, portanto, é próprio das vias ordinárias, conforme o caso, pela revisão administrativa ou judicial dos respectivos contratos, não se tratando de questão constitucional a ser apurada em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

Questão semelhante foi enfrentada por esta CORTE no julgamento da ADI 3768, ajuizada em face do art. 39 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que prevê a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos às pessoas maiores de 65 (sessenta e cinco) anos. A Relatora, Ministra CÁRMEN LÚCIA, asseverou naquela ocasião a perversidade de se negar o benefício da gratuidade de transporte a grupo vulnerável de pessoas em número insuficiente para aniquilar os ganhos das concessionárias de transporte público, circunstância

## **ADI 7215 / RO**

igualmente presente no caso sob exame. Confira-se trecho do voto da eminent Relatora:

12. Imprópria juridicamente é a assertiva de que não se poderia exercer aquele direito constitucional do idoso antes que se fixasse, contratualmente (entre o ente delegante e a empresa delegada), a forma de assunção dos ônus financeiros pelo ente público.

Ao reconhecimento de que o Estado pode alterar, unilateralmente, as condições fixadas para os contratos de concessão e permissão, tem-se, de um lado, que o particular tem a garantia da preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, de outro, que as normas constitucionais devem ser cumpridas.

Compete ao contratado particular comprovar perante o ente contratante a ruptura do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em quanto, como e porque para que seja refeito se for o caso e segundo dados específicos.

A constitucionalidade da garantia não ficará comprometida, em qualquer caso, pois o idoso tem, estampado na Constituição, o direito ao transporte coletivo urbano gratuito. Quem assume o ônus financeiro não é questão que se resolve pela inconstitucionalidade da norma que repete o quanto constitucionalmente garantido.

Isso bastaria para aniquilar o argumento da Autora, segundo o qual a exigência de cumprimento do direito dos idosos à gratuidade dos transportes estaria a romper com o equilíbrio econômico-financeiro.

A argumentação da Autora, nesse ponto, há de ser tido como perverso. Os idosos não são em número suficiente para aniquilar os ganhos dos empresários.

O entendimento aqui adotado alinha-se também àquilo que decidiu esta SUPREMA CORTE no julgamento da ADI nº 1052, ocasião em que se concluiu que a Lei nº 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul – ao prever a reserva de duas passagens, por ônibus, para policiais militares – não gerou alteração na equação do equilíbrio econômico-financeiro do

contrato administrativo:

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 9.823/1993 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. IMPROCEDÊNCIA.**

1. A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).

2. A concessão de dois assentos a policiais militares devidamente fardados nos transportes coletivos intermunicipais vai ao encontro da melhoria das condições de segurança pública nesse meio de locomoção, em benefício de toda a Sociedade, questão flagrantemente de competência dos Estados-membros (CF, art. 144) e afasta qualquer alegação de desrespeito ao princípio da igualdade, uma vez que o discriminado adotado é legítimo e razoável, pois destinado àqueles que exercem atividade de polícia ostensiva e visam à preservação da ordem pública.

3. A Lei 9.823/1993 do Estado do Rio Grande do Sul não representa indevida interferência no contrato de concessão firmado com a concessionária, uma vez que não há alteração na equação do equilíbrio financeiro-econômico do contrato administrativo.

4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI nº 1052, Rel. Min. LUIZ FUX, Relator para o Acórdão  
Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJE 17/9/2020)

## **ADI 7215 / RO**

Mostra-se infundada, por fim, a alegação de ofensa ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo a qual proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Conforme apontado pela Procuradoria-Geral da República, não sendo cabível o exame na via abstrata da alegada alteração substancial do contrato celebrado entre o poder concedente e o concessionário de serviço público em razão do impacto financeiro da medida, não há como se concluir pela violação do art. 113 do ADCT.

Ante o exposto, peço vônia ao eminente Relator e JULGO IMPROCEDENTE **em sua totalidade** a presente ação direta, reconhecendo a constitucionalidade da Lei nº 5.036/2021 do Estado de Rondônia.

É como voto.