



RONDÔNIA
★
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA - CASA CIVIL

LEI Nº 5.036, DE 30 DE JUNHO DE 2021.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.215, julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, conforme Acórdão de 26/11/2025, do Supremo Tribunal Federal – STF, transitado em julgado em 13/12/2025)

Dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal às pessoas diagnosticadas com câncer, no âmbito do Estado de Rondônia.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

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.~~ **(Declarada a inconstitucionalidade, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.215, do Supremo Tribunal Federal)**

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

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 30 de junho de 2021, 133º da República.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador

26/11/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

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

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.

ADI 7215 / RO

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 ante a 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, descabe 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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 14 a 25 de novembro de 2025, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, em julgar parcialmente procedente o pedido formulado, para reconhecer a inconstitucionalidade apenas do art. 3º da Lei n. 5.036/2021 do Estado

ADI 7215 / RO

de Rondônia, nos termos do voto do Relator, vencidos os ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Edson Fachin (Presidente), que julgavam improcedente a ação direta, e com ressalvas do ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 26 de novembro de 2025.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

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

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (Anatrip) propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra a Lei n. 5.036, de 30 de junho de 2021 e, por arrastamento, contra o trecho do art. 2º do Decreto n. 26.294, de 6 de agosto de 2021, que contém a expressão “ou diagnosticadas com câncer”. Eis o teor dos atos questionados:

Lei n. 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.

ADI 7215 / RO

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 n. 26.294/2021:

Art. 2º As empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de transporte intermunicipal de passageiros reservarão, 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 sustenta deter legitimidade ativa para a propositura da ação de controle concentrado, na condição de entidade de classe de âmbito nacional. Afirmar existir pertinência temática entre seus objetivos institucionais — voltados à representação e defesa dos interesses das empresas que atuam no transporte coletivo de passageiros — e o objeto da demanda.

Alega que a norma impugnada incorre em inconstitucionalidade formal, em razão de vício de iniciativa, por ter sido apresentada pelo deputado estadual Anderson Pereira, embora trate de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Sublinha violados os arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, VI, “a”, da Constituição Federal.

Conforme aduz, de acordo com o princípio da simetria, compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de proposições

ADI 7215 / RO

legislativas que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública.

Assevera que a instituição de gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros mediante lei de iniciativa parlamentar configura indevida ingerência em atribuições próprias do Poder Executivo, notadamente quanto à atuação do Departamento de Estradas de Rodagem e Transportes do Estado de Rondônia, o qual se vê compelido a promover ajustes no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão do serviço público de transporte. Cita precedentes do Supremo.

Diz desrespeitado o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual prevê que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Aludindo à jurisprudência desta Corte, frisa aplicar-se o preceito a todos os entes federados.

Argumenta que a instituição de gratuidade no transporte público acarreta a criação de despesa obrigatória, pois o regime constitucional dos contratos administrativos impõe o reequilíbrio econômico-financeiro diante de alterações nos custos de execução. Tal ônus, segundo argui, recairá sobre a Administração Pública, sob pena de afronta ao disposto no art. 37, XXI, da Carta da República.

Ressalta que a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, comprovada na tramitação do Projeto de Lei Ordinária n. 721/2020, configura vício de inconstitucionalidade formal não passível de convalidação.

Assinala, ainda, que o art. 3º do diploma impugnado fixa prazo para

ADI 7215 / RO

que o Poder Executivo regulamente a lei, determinação incompatível com o princípio da separação dos poderes. Menciona precedentes do Supremo.

Quanto ao risco, destaca a necessidade de revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos mantidos entre o Estado e as empresas que exploram o serviço de transporte intermunicipal de passageiros.

Requer, em sede cautelar, a suspensão da eficácia da Lei n. 5.036/2021 e do trecho “ou diagnosticadas com câncer” contido no art. 2º do Decreto n. 26.294/2021, ambos do Estado de Rondônia.

Pede, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade.

O Governador do Estado de Rondônia, nas informações, descreve o trâmite legislativo que resultou na edição das normas impugnadas. Assinala que o projeto de lei foi regularmente aprovado pela Assembleia Legislativa, após a emissão de pareceres favoráveis pelas comissões competentes, sendo posteriormente sancionado pelo Executivo. Esclarece que a Lei n. 5.036/2021 foi criada em razão da necessidade de se mitigar os prejuízos enfrentados por pacientes de baixa renda que dependem de deslocamento para a continuidade de seus cuidados médicos.

O Advogado-Geral da União posiciona-se pela improcedência dos pedidos nos seguintes termos:

Administrativo. Lei nº 5.036/2021 do Estado de Rondônia, que “dispõe sobre a concessão de gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal às pessoas diagnosticadas com câncer”, e respectiva norma regulamentar. Suposta violação aos artigos 2º; 61, § 1º, inciso II, alínea “e”; e 84, inciso VI, alínea “a”,

ADI 7215 / RO

da Constituição Federal e ao artigo 113 do ADCT. 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 procedimental previsto pelo artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

O Procurador-Geral da República manifesta-se pelo parcial conhecimento da ação e pela improcedência dos pedidos em parecer do qual transcrevo a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.036/2021. ART. 2º DO DECRETO 26.294/2021. ESTADO DE RONDÔNIA. GRATUIDADE DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO COLETIVO INTERMUNICIPAL. PESSOAS DIAGNOSTICADAS COM CÂNCER, EM TRATAMENTO E COM RENDA FAMILIAR MENSAL INFERIOR A DOIS SALÁRIOS-MÍNIMOS. LIMITAÇÃO A DUAS PESSOAS COM CÂNCER OU COM DEFICIÊNCIA POR VEÍCULO. ALEGAÇÃO DE INVASÃO À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO DE INICIATIVA. OFENSA AOS ARTS. 61, § 1º, II, "E" E 84, VI, "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ART. 113 DO ADCT. NOVA HIPÓTESE DE GRATUIDADE. VIOLAÇÃO. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE IMPACTO

ADI 7215 / RO

SIGNIFICATIVO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

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. — Parecer pela improcedência do pedido.

O Presidente da Assembleia Legislativa de Rondônia aponta a constitucionalidade formal e material da norma impugnada, sustentando que a matéria não se insere na competência privativa do Chefe do

ADI 7215 / RO

Executivo. Invoca o precedente do ARE 878.911, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, segundo o qual leis de iniciativa parlamentar que geram despesas são válidas quando não tratam da estrutura administrativa ou do regime de servidores. Salieta que o benefício é temporário, restrito ao período de tratamento da doença, possui baixo impacto financeiro e não compromete o equilíbrio econômico dos contratos de transporte. Quanto ao art. 113 do ADCT, afirma tratar-se de regra aplicável apenas à União e que eventual inobservância não acarretaria a nulidade da lei. Destaca, por fim, a relevância social da medida, voltada a facilitar o deslocamento de pacientes hipossuficientes, e requer a improcedência da ação.

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (Anatrip) propôs ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, impugnando a Lei n. 5.036, de 30 de junho de 2021, do Estado de Rondônia, e, por arrastamento, o trecho do art. 2º do Decreto n. 26.294, de 6 de agosto de 2021, que contém a expressão “ou diagnosticadas com câncer”. Eis o teor dos dispositivos questionados:

Lei n. 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.

ADI 7215 / RO

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 n. 26.294/2021:

Art. 2º As empresas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de transporte intermunicipal de passageiros reservarão, 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

1. Da legitimidade ativa *ad causam*

Inicialmente, registro que a Associação Nacional das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros (Anatrip) possui legitimidade ativa para a propositura desta ação de controle de constitucionalidade, na qualidade de entidade de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX).

No caso, é impugnada legislação que institui a gratuidade no transporte rodoviário intermunicipal de passageiros para pessoas de baixa renda diagnosticadas com câncer; matéria que possui relação com a finalidade institucional da Anatrip, estabelecida no art. 3º de seu estatuto: “representar os interesses das empresas dedicadas ao transporte coletivo rodoviário de passageiros, titulares de direitos de exploração de serviços públicos outorgados pelos órgãos dos poderes concedentes das três esferas estatais”.

ADI 7215 / RO

Evidencia-se, portanto, a presença do requisito da pertinência temática.

2. Da alegada violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II; e 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal

A requerente alega que a Lei n. 5.036/2021 é contrária ao disposto nos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal. Afirma que, ao “definir condições para a gratuidade no transporte rodoviário e determinar a regulamentação do benefício no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da publicação do diploma legal, o Poder Legislativo do Estado de Rondônia, não obstante a intenção de beneficiar indivíduos hipossuficientes com doenças graves, incorreu em invasão à reserva de administração do Poder Executivo e, como conseqüência, em vício de iniciativa”.

Nessa toada, diz infringido o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição, por afronta às competências privativas do Executivo.

Rememoro que esta Corte, em outras ocasiões, examinou a controvérsia da constitucionalidade formal de leis de iniciativa parlamentar que instituem benefícios voltados à utilização de serviços públicos.

Caso análogo ao presente foi discutido na ADI 2.733, sob a relatoria do ministro Eros Grau, no qual questionada a constitucionalidade da Lei n. 7.304/2002 do Estado do Espírito Santo, à alegação de que o Poder Legislativo teria usurpado a competência privativa do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º). Por oportuno, confirmam-se os dispositivos impugnados

ADI 7215 / RO

naquela oportunidade:

Lei n. 7.304/2002 – objeto da ADI 2.733:

Art. 1º Ficam excluídas da relação de veículos sujeitos ao pagamento de pedágio as motocicletas que trafeguem nas vias públicas estaduais do Espírito Santo.

Art. 2º Será concedido aos estudantes desconto de 50% (cinquenta por cento) incidente sobre o valor de pedágios existentes nas vias estaduais, quando as mesmas forem utilizadas para o deslocamento entre a residência e o estabelecimento de ensino, desde que preenchidas as seguintes condições:

I – comprovação de residência em local distinto do estabelecimento de ensino;

II – comprovação da regularidade da matrícula em estabelecimento de ensino;

III – cadastramento prévio do veículo utilizado pelo estudante, junto à administração do pedágio.

Art. 3º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infra-Estrutura e dos Transportes baixará atos regulamentando esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação.

Art. 4º As concessionárias de serviço público, bem como as administrações de pedágios, deverão viabilizar o exercício do direito estabelecido nesta Lei no prazo máximo de 30 (trinta) dias de sua regularização, sob pena de ficar suspensa a cobrança de pedágio até que se efetive o direito aqui assegurado.

Parágrafo único. A requerimento das concessionárias de serviço público, ou das administrações de pedágios, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infra-Estrutura e dos Transportes poderá, a seu critério, ampliar o prazo de que trata

ADI 7215 / RO

o “*caput*” deste artigo, quando considerar relevantes os motivos.

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

As alegações de irregularidade formal veiculadas na ADI 2.733 foram afastadas. É o que se percebe do trecho abaixo reproduzido do voto do Relator, ministro Eros Grau:

Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do sustentado pelo requerente, não é verdadeiro que qualquer projeto de lei que produza reflexos no orçamento só possa ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual.

Os casos de limitação da iniciativa parlamentar estão previstos, em *numerus clausus*, no § 1º do artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar esse rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesas para o Estado-membro. A esse respeito, assim se pronunciaram os Ministros OCTÁVIO GALLOTTI e MOREIRA ALVES, quando do julgamento da ADI n. 2072/MC.

É insustentável a afirmação de que, no caso, a consequente redução de arrecadação nos pedágios – o que pode ensejar a adoção de medidas tendentes a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão celebrado entre o Estado-membro e o particular – justifique a reserva de iniciativa. Não se pode, por analogia, restringir, além dos casos previstos na Constituição, o exercício da atividade tipicamente parlamentar.

(ADI 2.733, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe 3.2.2006)

ADI 7215 / RO

No mesmo sentido tem-se a ADI 3.816, da minha relatoria, em que apreciada a constitucionalidade da isenção de veículos de pessoas com deficiência do pagamento de pedágio em rodovias estaduais. A ementa ficou assim confeccionada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.436/2002 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, ALTERADA PELA DE N. 10.684/2017. ISENÇÃO DE PEDÁGIO PARA VEÍCULOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PELO PODER LEGISLATIVO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTRATO DE CONCESSÃO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado do Espírito Santo contra a Lei estadual n. 7.436/2002, com a alteração promovida pela de n. 10.684/2017, a isentar os veículos de pessoas com deficiência do pagamento de pedágio nas rodovias do Estado. 2. O requerente sustenta a inconstitucionalidade da norma ante os seguintes argumentos: (i) ofensa ao princípio da separação dos poderes, no que teria havido usurpação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, inclusive mediante a estipulação de prazo para regulamentação da lei; e (ii) violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de rodovias, uma vez que a isenção impactaria a receita das concessionárias sem previsão de compensação.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

ADI 7215 / RO

3. A questão em discussão consiste em saber se a norma impugnada, ao estabelecer isenção em pedágios de rodovias estaduais para pessoas com deficiência e estipular prazo para regulamentação pelo Executivo, contrariou o princípio da separação dos poderes, usurpou a competência legislativa privativa do Poder Executivo e violou o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de serviço público.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A legislação impugnada não versa sobre matérias relativas ao funcionamento da Administração, notadamente no que se refere a servidores e órgãos, de modo que não está evidenciada ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo prevista no art. 61, § 1º, da Constituição de 1988. Precedentes.

5. Viola o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa do Poder Legislativo que estipula prazo para o chefe do Executivo regulamentá-la, ante contrariedade ao arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes.

6. A previsão de isenção de pedágio para veículos de pessoas com deficiência não configura, por si só, à míngua de elementos precisos, alteração substancial do contrato de concessão, tampouco enseja desequilíbrio econômico-financeiro apto a justificar a declaração de inconstitucionalidade, consistindo em instrumento de efetivação de direitos fundamentais dessas pessoas, em especial o de ir e vir e o de acessibilidade.

7. A previsão de benefícios a pessoas com deficiência encontra respaldo na Constituição Federal e na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada no ordenamento jurídico com status de norma constitucional.

ADI 7215 / RO

IV. DISPOSITIVO

8. Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 7.436/2002 do Estado do Espírito Santo.

(ADI 3.816, Tribunal Pleno, Rel. Min. Nunes Marques, DJe 11.4.2025)

Conforme destacado nos precedentes, o § 1º do art. 61 da Carta Magna contém rol taxativo das matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, relacionadas à estrutura e ao funcionamento da Administração, aos servidores públicos, sua remuneração, aposentadoria, cargos e órgãos vinculados ao Executivo. Não é admissível ampliar esse elenco para alcançar quaisquer hipóteses que impliquem criação de despesas para o Estado-membro.

No caso, a norma oriunda do Legislativo não versa sobre as matérias previstas no art. 61 § 1º, da Constituição Federal, de modo que não há falar em violação à reserva de iniciativa.

Dessa forma, afasto as alegações de ofensa aos arts. 61, § 1º, II; e 84, II e VI, “a”.

Não obstante, o art. 3º da Lei n. 5.036/2021, ao estabelecer prazo de 120 (cento e vinte) dias para que o Poder Executivo regulamente os benefícios criados pela norma, mostra-se incompatível com o art. 2º da Carta da República.

A jurisprudência do Supremo se consolidou pela impossibilidade de lei estipular prazo para o Chefe do Poder Executivo regulamentá-la. Ilustra esse entendimento a ADI 4.728, da relatoria da ministra Rosa Weber. Confira-se a ementa do acórdão, publicado no DJe de 13 de

ADI 7215 / RO

dezembro de 2021:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011 do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.

(Grifei)

Como bem ressaltou o Colegiado no referido julgamento, uma das

ADI 7215 / RO

atividades típicas do Poder Executivo é a regulamentação de normas.

Nesse sentido, a doutrina é clara ao delimitar os contornos do poder regulamentar. Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Insere-se, portanto, o poder regulamentar como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução.

(*Direito Administrativo*. 37. ed., rev., atual. e ampl. 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2024):

Sendo a regulamentação uma das atividades típicas do Poder Executivo, não cabe ao Legislativo fixar prazos para tal, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º).

Na mesma linha, cito, ainda, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder

ADI 7215 / RO

Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.

(ADI 4.727, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 28.4.2023)

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante

ADI 7215 / RO

46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente.

(ADI 4.052, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 12.7.2022)

Assim, reputo inconstitucional o art. 3º da Lei n. 5.036/2021, no que estipulou o prazo de cento e vinte dias para que a lei em questão fosse regulamentada pelo Poder Executivo.

Ressalto, todavia, que a inconstitucionalidade do referido dispositivo **não acarreta**, por arrastamento, a nulidade do regulamento

ADI 7215 / RO

editado pelo Poder Executivo, que detém ampla autonomia para o exercício de seu poder regulamentar.

3. Da alegada violação ao art. 113 do ADCT

A proponente sustenta que “a lei estadual impugnada cria despesa obrigatória a ser arcada no âmbito de autorizações, permissões e concessões de serviço público de transporte coletivo intermunicipal de passageiros sem prévia apresentação de impacto financeiro-orçamentário”. Entende, assim, descumprido o disposto no art. 113 do ADCT, 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”.

Afirma que a instituição de gratuidade no transporte intermunicipal de passageiros impacta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Aponta caber à Administração Pública assegurar “as condições efetivas da proposta” de execução dos serviços (CF, art. 37, XXI). Conclui que, para preservar o equilíbrio contratual, a Administração deve suportar os encargos financeiros decorrentes da criação do benefício, razão pela qual a norma impugnada deveria ter sido precedida da estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no art. 113 do ADCT.

No ponto, não assiste razão à requerente.

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com o poder público pode ser visto como um direito do particular decorrente do art. 37, XXI, da Constituição Federal, na parte em que prevista a manutenção das “condições efetivas da proposta”:

Art. 37. [...]

ADI 7215 / RO

[...]

XXI – 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 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.

Assim, uma vez rompido o equilíbrio, é possível a revisão das tarifas pactuadas, ou até do próprio ajuste firmado entre a empresa particular concessionária (CF, art. 175) e a Administração.

Ocorre que, na hipótese, não há demonstração de causalidade direta entre as normas impugnadas e eventual quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão celebrados entre as empresas prestadoras do serviço público de transporte coletivo e o poder público estadual.

Ao revés, a norma impugnada não aparenta produzir impacto significativo nos custos das empresas concessionárias do serviço.

Primeiramente, observa-se que o benefício instituído possui caráter limitado, direcionado a um grupo restrito de pessoas de baixa renda diagnosticadas com câncer, com o objetivo de viabilizar o deslocamento necessário para a realização de tratamento médico.

Conforme informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, “a gratuidade evidenciada pela lei possui ínfimas alterações na pactuação e manutenção do contrato administrativo de concessão de transportes intermunicipais rodoviários, mormente porque o respectivo uso fica limitado a uma parcela quase insignificante da

ADI 7215 / RO

população rondoniense”.

Além disso, o benefício aplica-se a cada viagem intermunicipal e enquadra as pessoas hipossuficientes diagnosticadas com câncer na mesma categoria da gratuidade já assegurada àquelas com deficiência. Em outras palavras, em cada trajeto, o limite de duas isenções poderá ser utilizado quem está em tratamento de câncer ou por pessoas com deficiência, respeitado, em qualquer caso, o teto máximo de dois assentos gratuitos por viagem. Confira-se o teor do art. 2º do Decreto n. 26.294/2021:

Art. 2º As empresas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de transporte intermunicipal de passageiros reservarão, 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

Todas as alegações formuladas pela requerente baseiam-se, em verdade, na suposição de que a gratuidade no transporte causaria impacto financeiro significativo nas empresas concessionárias. No entanto, não há qualquer demonstração concreta nesse sentido.

Saliento, ainda, que o exame da efetiva repercussão econômica da gratuidade instituída é questão de natureza contratual, de conteúdo patrimonial e interesse predominantemente privado, razão pela qual deve ser apreciada na esfera administrativa, para eventual revisão do contrato, ou pelas vias judiciais ordinárias.

ADI 7215 / RO

Inexistindo reconhecimento de desequilíbrio contratual, não há falar em proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, tampouco em necessidade de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, sendo inaplicável, na hipótese, a regra prevista no art. 113 do ADCT.

Ademais, as normas ora impugnadas consubstanciam política afirmativa voltada à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Diante do contraste entre, de um lado, o interesse econômico das concessionárias e, de outro, a salvaguarda do interesse público, o Supremo, no julgamento da ADI 6.474, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão publicado no DJe de 9 de novembro de 2022, reconheceu a constitucionalidade da concessão gratuita de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 13.729/2006, DO ESTADO DO CEARÁ. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CESSÃO GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. CONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. PRECEDENTE. ACÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

I – 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).

II – É constitucional a disponibilização de no máximo duas

ADI 7215 / RO

passagens por coletivo a policiais militares da ativa, desde que devidamente fardados e identificados, por parte das empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais. Precedente desta Corte: ADI 1.052/RS, Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(Grifei)

No caso, a legislação impugnada representa intervenção legítima na ordem econômica, voltada a conferir maior efetividade aos direitos fundamentais das pessoas hipossuficientes, especialmente no que se refere ao acesso à saúde.

O art. 196 da Constituição Federal consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser assegurada por meio de políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos, bem como à garantia de acesso universal e igualitário às ações e serviços voltados à sua promoção, proteção e recuperação.

O Sistema Único de Saúde (SUS) estrutura-se sobre as diretrizes da universalidade, integralidade e equidade, de modo que nenhuma pessoa seja excluída do atendimento por motivos econômicos, geográficos ou sociais. O acesso universal à saúde, portanto, não se limita à prestação curativa, mas envolve o compromisso estatal de garantir condições materiais e institucionais que concretizem o direito fundamental à vida digna e ao bem-estar.

Assim, ao prever a isenção do pagamento de passagens às pessoas hipossuficientes acometidas por câncer, o legislador estadual confere efetividade ao direito fundamental de acesso à saúde.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado,

ADI 7215 / RO

para reconhecer a inconstitucionalidade apenas do art. 3º da Lei n. 5.036/2021 do Estado de Rondônia.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

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

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

ADI 7215 / RO

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 autorizadas de transporte intermunicipal de passageiros reservarão, 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 procedimental 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

ADI 7215 / RO

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 eminente Relator, Ministro NUNES MARQUES, propôs fosse julgada parcialmente procedente a presente ação direta, nos termos da seguinte ementa:

ADI 7215 / RO

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

ADI 7215 / RO

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, descabe 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 eminente 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

ADI 7215 / RO

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, conseqüentemente, 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.

ADI 7215 / RO

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*

ADI 7215 / RO

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

ADI 7215 / RO

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 salários 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)

ADI 7215 / RO

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 abarcar 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:

ADI 7215 / RO

[...]

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 inconstitucionalidade conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente.

(ADI 2.755, Rel. Min. CÁRMEN 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 seguridade 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, §**

ADI 7215 / RO

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. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/2015)

ADI 7215 / RO

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 indubitável 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 eminente 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

ADI 7215 / RO

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 discrimen 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 vênia 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.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

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

VOTO – VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Acompanho o eminente Ministro Nunes Marques, Relator, neste caso em particular.

Acentuo, de início, que nenhum serviço é, em sentido estrito, gratuito, pois sempre há encargos a serem suportados por algum dos agentes envolvidos. Assim, o ideal é que medidas legislativas dessa espécie sejam acompanhadas do devido estudo de impacto e com previsão, eventualmente, de medidas compensatórias.

Disso resulta que, em razão da ausência de tais análises, a eventual constatação de desequilíbrio econômico-financeiro na relação contratual em decorrência da legislação ora examinada pode dar ensejo à revisão do quanto entabulado ou mesmo à adoção de medida de caráter compensatório, sendo essa questão passível de exame nas instâncias competentes, inclusive no Poder Judiciário.

Por outro lado, penso que, embora dotadas de finalidade louvável, medidas legislativas como a ora submetida à análise devem observar critérios rigorosos, pois a expansão excessiva de seu âmbito de incidência pode não apenas comprometer a viabilidade da própria prestação do serviço, mas também ensejar a formulação de políticas públicas potencialmente desconectadas do postulado da isonomia.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.215 RONDÔNIA

PROCED. : RONDÔNIA/RO

RELATOR(A) : MIN. NUNES MARQUES

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE
RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS - ANATRIP

ADV.(A/S) : GUSTAVO LOPES DE SOUZA (79263/BA, 24801/DF)

ADV.(A/S) : SUELLEN LUNGUINHO PEREIRA (60821/DF)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para reconhecer a inconstitucionalidade apenas do art. 3º da Lei n. 5.036/2021 do Estado de Rondônia, nos termos do voto do Relator, Ministro Nunes Marques, vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Edson Fachin (Presidente), que julgavam improcedente a ação direta. O Ministro Gilmar Mendes acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 14.11.2025 a 25.11.2025.

Composição: Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário