



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 190/2023**

**Assunto: Projeto de Lei nº 62/2023** – Fornecer, gratuitamente, passagem no serviço de transporte coletivo rodoviário municipal às gestantes e mães e/ou pais usuários do serviço, desde a data em que a gestação é confirmada até 03 (três) meses após o parto.

**Autoria:** Vereador Thiago Samasso

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que dispõe sobre *“Fornecer, gratuitamente, passagem no serviço de transporte coletivo rodoviário municipal às gestantes e mães e/ou pais usuários do serviço, desde a data em que a gestação é confirmada até 03 (três) meses após o parto”*.

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, **ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.**” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à **competência municipal** os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CRFB).

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

**Artigo 8º** - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União**". (gn)(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Constituição Federal prevê no artigo 175 que ao Poder Público incumbe, diretamente, ou mediante concessão e/ou permissão, a prestação de serviços públicos.

No que diz respeito ao serviço público de transporte, a CRFB/88 estabeleceu expressamente competências para a União e para os Municípios, respectivamente, no artigo 21, inciso XII, alíneas “d” e “e”, e no artigo 30, inciso V.

No que tange à **iniciativa para deflagrar o processo legislativo**, artigo 24, § 2º da Constituição do Estado de São Paulo, em simetria com o o artigo 61, § 1º, da CF, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*[...]*

*§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos no artigo 48 estabelece as matérias de deflagração exclusiva pelo Prefeito Municipal:

*Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*

*III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*IV - abertura de créditos adicionais.*

A propósito, no concernente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa, trata-se do **Tema nº 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.***

*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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, ao dispor sobre a gratuidade no serviço público de transporte o projeto colide com os princípios da reserva da administração e da independência e harmonia dos Poderes (artigos 2º da CF, 5º da Constituição Paulista e 3º da LOM), pois invade área de atuação da Prefeita, a quem compete à administração da cidade por meio de atos de planejamento, direção, organização e execução.

Do mesmo modo, não temos como desvincular o transporte coletivo da modalidade de serviços públicos, quesito que compete à privativa alçada do Chefe do Executivo.

Nas lições de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> sobre os serviços públicos:

*A execução das obras e **serviços públicos municipais está sujeita portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara**, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade. (g.n.)*

---

<sup>2</sup>MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 15ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2006, página, 751.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*As obras e **serviços públicos municipais** tanto podem ser executados diretamente pelos órgãos centralizados da Prefeitura como descentralizados por autarquias, fundações criados pelo Município, empresas estatais (empresa pública, sociedade de economia mista) ou, ainda, **por delegados do Poder Público (concessionários, permissionários, autorizatários)** e, finalmente, por particulares contratados para sua execução. (g.n.)*

Vejamos julgados da Suprema Corte e do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos análogos:

**RE 1395493 / SP - SÃO PAULO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

**Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI**

**Julgamento: 31/08/2022**

**Publicação: 01/09/2022**

### **DECISÃO**

*Vistos.*

*Cuida-se de recurso extraordinário interposto pela Mesa da Câmara Municipal de Indaiatuba – SP em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, assim ementado:*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba. Lei de **iniciativa** parlamente que garante aos idosos maiores de 60 anos de idade a **gratuidade** no **transporte** público municipal. **Vício de iniciativa**. Usurpação de competência. Violação ao princípio da separação dos Poderes. –**

*1. Inconstitucionalidade. Criação de despesa. Não há violação ao art. 25 da Constituição do Estado. A falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo obsta tão somente sua execução no exercício em que editada, sem implicar em inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica do STF e do Órgão Especial deste tribunal. –*

*2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. A LM nº 6.771/17 assegura a **gratuidade** do **transporte** público municipal*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*aos maiores de 60 anos de idade, questão de competência do município a teor dos art. 30, II e 230, § 2º da CF e art. 39, § 3º da LF nº 10.741/03. No entanto, a matéria versa sobre a concessão de **gratuidade** durante a prestação do serviço público de **transporte** de passageiros. A garantia ao benefício repercute nos contratos administrativos a ser formalizados e, conseqüentemente, na fixação das tarifas a ser pagas pelos demais usuários, típica matéria reservada ao Poder Executivo. A **iniciativa** de lei que cuide da remuneração pela prestação (direta ou não) de serviço de **transporte** público [daí inserida a questão de eventual isenção tarifária], por parte da Câmara de Vereadores, viola o princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da CE; e afronta os art. 47, II, IX e XVIII da Constituição do Estado, aplicável aos municípios por força do art. 144. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. – Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 6.771/17 do Município de Indaiatuba.*

*Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (e-doc.12).*

*A recorrente alega ofensa ao disposto no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que se trata de norma de reprodução obrigatória, espelhando-se por simetria constitucional ao art. 5º e art. 61, § 1º da Constituição Federal de 1988, bem como à jurisprudência desta Suprema Corte (ADI 637, ADI 3394, ADI 2672, ADI 724 MC, RE 590.697/ED e RE 702.848).*

*Sustenta que a norma sob invecção, de **iniciativa** do Legislativo, ao tratar de hipótese de isenção tarifária no âmbito do **transporte** coletivo municipal, não adentra esfera de atribuição privativa do Executivo.*

*Nesse caminho, argumenta que as hipóteses de limitação da **iniciativa** parlamentar estão previstas em numerus clausus, de modo que a absorção compulsória de tais normas pelos demais entes da federação se aplica somente aos Territórios Federais. Assim, os parlamentares deteriam, no âmbito da administração pública direta, competência comum para deflagrar o curso do processo legislativo que trate dos serviços públicos.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Admitido o recurso extraordinário (e-doc. 11), foram interpostas contrarrazões (e-doc. 10), nas quais o Sindicato das Empresas de **Transporte** Metropolitano e Urbano de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas (SETCAMP) sustenta, em síntese, (i) ausência de repercussão geral; (ii) que é de competência exclusiva do chefe do executivo legislar sobre o serviço de **transporte** público, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, letra “b” da Constituição Federal e do art. 37, XVIII da Constituição do estado de São Paulo; (iii) a violação do princípio da separação de poderes; e (iv) houve aumento indevido do dispêndio do erário público, visto que a lei municipal promulgada não indicou fonte própria de custeio.*

*É o relatório.*

*Decido.*

*Afasto, de início, a preliminar de ausência de repercussão geral, haja vista que a matéria em debate é de indubitável relevância econômica, política, social e jurídica, ultrapassando os interesses subjetivos do processo. Ademais, a repercussão geral foi alegada em tópico próprio e suficientemente fundamentado.*

*Preenchidos os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade do recurso, prequestionada a matéria e apresentada sua repercussão geral, passo à análise do mérito.*

*Não assiste razão à recorrente.*

***Ao dispor sobre a gratuidade do transporte público municipal para pessoas idosas a partir dos 60 (sessenta) anos, a Lei municipal nº 6.771/2017 interfere na reserva de administração do Poder Executivo Municipal, violando o princípio da separação dos poderes.***

*Em mais de uma ocasião, esta Suprema Corte entendeu que lei de **iniciativa** parlamentar que concede benefício tarifário no acesso a serviço público concedido malfez o princípio da separação de poderes, por constituir interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo. Os seguintes precedentes vão nesse sentido:*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.166/05 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR. LEI DE **INICIATIVA** PARLAMENTAR QUE CONCEDE **GRATUIDADE** NO **TRANSPORTE** COLETIVO URBANO ÀS PESSOAS MAIORES DE 60 ANOS. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VIOLAÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO.*

*1. O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de **iniciativa** do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.*

*2. Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a **gratuidade** nos **transportes** coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de **iniciativa** do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de **transporte** coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).*

*3. Agravo regimental não provido” (ARE nº 929.591 AgR/PR, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 27/10/17)”.*

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADI ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE **INICIATIVA** PARLAMENTAR. ISENÇÃO DE TARIFA NO **TRANSPORTE** COLETIVO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **VÍCIO** DE **INICIATIVA**. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*(...) É inconstitucional a Lei Municipal de Lins 5.394, de 2 de julho de 2010, que institui hipótese de isenção de tarifa no **transporte** coletivo local, por **vício** de **iniciativa**. Ademais, tal proceder configura violação da independência e harmonia dos poderes, bem como criação de despesa sem previsão de recursos.*

*Violação dos arts. 2º e 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do princípio da simetria e „ex vi” dos arts. 5º, 25 e 47, XVIII, e 144 da Constituição Estadual. (RE nº 728.783/SP, decisão monocrática, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 03/06/16)”.*

*“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI 8.170/2018 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE ESTABELECE NORMAS DE ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE PEDÁGIO NO RESPECTIVO TERRITÓRIO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. LEI ESTADUAL QUE INTERFERE NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS FIRMADOS ENTRE O PODER EXECUTIVO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. VIOLAÇÃO AO ART. 37, XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E À SEPARAÇÃO DOS PODERES. LEI QUE NÃO INDICA FONTE DE CUSTEIO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 112, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESRESPEITO À AUTONOMIA MUNICIPAL (ART. 18 DA CF). 1. O Tribunal de origem declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 8.170/2018, oriunda de projeto de lei de **iniciativa** do Poder Legislativo, que concede isenção do pagamento de tarifa de pedágio em rodovia estadual, quer esteja sendo administrada pela **iniciativa** privada via contrato de concessão, quer pelo próprio Poder Público Estadual ou Municipal, a veículo cujo proprietário possua residência permanente ou exerça atividade profissional permanente no próprio Município em que esteja localizada a praça de cobrança de pedágio. 2. Ao impor situação mais vantajosa para os proprietários de veículos residentes ou que trabalhem em município que abrigam praças de pedágio, a norma questionada viola o princípio da isonomia inserto no art. 19, III, da Constituição Federal, que dispõe ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 3. A jurisprudência da CORTE firmou-se no*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*sentido de inibir que sejam estabelecidas pelos entes da federação brasileira relações de preferências entre brasileiros, em razão de sua origem ou procedência (ADI 4382, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2018; (ADI 3.583, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 14/3/2008; (RE 668.810, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 10/8/2017 ). 4. A lei estadual impugnada imiscui-se indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo concedente e as empresas concessionárias, com ferimento ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, e ao princípio da separação de poderes. 5. O Tribunal de origem pontuou que a lei contestada não indica a fonte de custeio para o poder concedente arcar com os encargos da desoneração prevista na norma, o que finda por violar o art. 112, § 2º, da Constituição Estadual, cuja constitucionalidade já foi reconhecida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3225, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/2007). 6. Esta CORTE firmou entendimento de que os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídicocontratuais estabelecidas entre o poder concedente, seja a União Federal, seja o Município, e as empresas concessionárias, nem modificar ou alterar as condições dos contratos de concessão. 7. Na hipótese vertente, a norma abrange contrato de concessão de rodovia estadual sob a administração do Município, o que afronta a autonomia municipal (art. 18, da CF). 8. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE nº 1.349.285 AgR/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18/2/22)”.*

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS PELO CONTROLE DIFUSO E/OU ILEGALIDADE FACE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL, CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER E INDENIZAÇÃO DE PREJUÍZOS. CONCESSÃO DE **GRATUIDADES** OU REDUÇÕES NA TARIFA DO **TRANSPORTE** COLETIVO MUNICIPAL PARA IDOSOS, OPERÁRIOS, DEFICIENTES FÍSICOS E ESTUDANTES. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. (RE 1.117.488/RS, decisão monocrática, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 26/03/2019)”.*

*In casu, o diploma impugnado inevitavelmente impacta o equilíbrio econômico-financeiro do concreto de concessão, eis que, ao instituir*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*hipótese de isenção tarifária desprovida de respectiva fonte de custeio, provoca alteração no número de passageiros pagantes, na arrecadação das empresas de **transporte**, além de possivelmente afetar o orçamento municipal e a prestação de outros serviços de interesse da coletividade. No assunto, em sede de julgamento da ADI nº 2.733/ES, que abordou controvérsia semelhante à aqui posta, o eminente Ministro Eros Grau precisamente pontuou que “a isenção e os descontos contemplados pelo texto normativo frustram as expectativas da contratada, já que reduzem suas receitas sem que seja prevista qualquer forma de compensação por essa redução, o que acarreta desequilíbrio na relação contratual”.*

*Eis a ementa da mencionada ação direta:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE **INICIATIVA** PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICOFINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.*

*1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.*

*2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.*

*3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI nº 2.733, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 3/2/06)”.*

***Portanto, não obstante o nobre escopo da norma municipal de ampliar o alcance da isenção no pagamento de tarifa nos serviços de transporte público coletivo urbano, nota-se que o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração.***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Ante o exposto, nos termos do artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso.*

Publique-se.

Brasília, 31 de agosto de 2022.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

---

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.123/2022, do Município de São José do Rio Preto. Apontada violação aos artigos 5º, § 1º; 47, incisos XI, XVII; 117; 119; 120; 144; e 159, todos da Constituição do Estado de São Paulo. **Legislação impugnada que dispõe sobre a gratuidade de transporte público para as gestantes carentes.** Vício formal de iniciativa. **Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes.** Criação de despesas sem indicação de recursos. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2062107-80.2022.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Arguição em face da Lei nº 10.484/2022, de 06 de maio de 2022, do Município de Araraquara, que **dispõe sobre novos parâmetros documentais para a comprovação da situação de carência do deficiente físico beneficiário da gratuidade no transporte público municipal.** Existência de vício de iniciativa, na medida em que a questão tratada pela lei impugnada é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito Municipal. **Violação ao princípio da separação dos poderes. Inteligência dos arts. 5º e 47, II e XIV e 144 da Constituição Estadual. Lei que disponha sobre atos de organização, planejamento, gestão administrativa e prestação de serviços**



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*públicos são de competência do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. Ação precedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125331-89.2022.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/02/2023; Data de Registro: 09/02/2023)*

---

De fato, compete ao chefe do Poder Executivo o planejamento, a organização, a direção e a execução dos serviços públicos municipais. Logo, não cabe ao Poder Legislativo Municipal a iniciativa de lei que modifique ou interfira em tais atribuições, seja de forma direta ou indireta.

Nesse particular, consoante já mencionado, cumpre destacar que os serviços de transporte urbano são regulados pelo instituto da concessão, no qual há a formalização de um acordo bilateral envolvendo o Executivo e a empresa operadora.

Destarte, a instituição de obrigações às empresas prestadoras dos serviços públicos já concedidos podem gerar despesas não previstas no momento da concessão, e com isso ser objeto de indenização ao concessionário em virtude de desequilíbrio na equação econômico-financeira originalmente pactuada.

Nesse sentido colacionamos decisões da Corte Paulista:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Caieiras. Questionamento de validade da Lei Municipal nº 5.487, de 22 de junho de 2021, de iniciativa parlamentar, que "estabelece a gratuidade no transporte público municipal em favor dos agentes comunitários de saúde durante o exercício de suas funções. Alegação de violação do artigo 25 da Constituição Paulista. Rejeição. Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). **Alegação de vício de iniciativa e ofensa aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que impõe obrigações às concessionárias de serviços públicos de transporte de passageiros, ou seja, avança sobre área de gestão, inclusive com interferência (indevida) em contratos de concessão.** Precedentes. 4. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2013034-42.2022.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/05/2023; Data de Registro: 22/05/2023)

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - GARANTIA DE GRATUIDADE DE TRANSPORTE ÀS PESSOAS DESEMPREGADAS-** Lei n. 4.054, de 4 de outubro de 2018, do Município de Santa Bárbara D'Oeste.

**LITISPENDÊNCIA** - Existência de outra ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o mesmo diploma normativo - Ações ajuizadas por pessoas diversas, que apresentaram argumentos diferentes Inocorrência de litispendência e desnecessidade de julgamento conjunto - Julgamento, contudo, na mesma sessão.

**VÍCIO DE INICIATIVA** - Definição de política tarifária que cabe ao Chefe do Poder Executivo (artigo 159, parágrafo único, CE)- Isenção que interfere no equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, em ofensa ao artigo 117 da CE - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual.

**Inconstitucionalidade configurada Preliminar afastada. Ação julgada procedente.**

(TJSP. ADIN Nº 2015056-44.2020.8.26.0000. Relator Des. MOACIR PERES. Data de Julgamento: 08/07/2020)

---



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 13.207, de 21 de outubro de 2001 que: “dispõe sobre orientação e o auxílio ao usuário dos ônibus que integram o sistema de transporte coletivo”, da cidade de São Paulo.*

*Preliminar. Extinção do feito sem julgamento do mérito por inexistir interesse processual, Impossibilidade. Condição da ação se faz presente. Vício no processo legislativo lastreado em parâmetros constitucionais.*

***Vício formal e material. Existência. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. Interferência diretamente na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo firmado entre o Poder Público e as empresas prestadoras do serviço de transporte. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual.***

*Modulação de Efeitos. Necessidade. Lei que vigora há 15 anos. Presentes os requisitos destinados para avaliar a imprescindibilidade dos efeitos da declaração. Razões de segurança jurídica já bastariam à justificativa. Excepcional interesse social plenamente demonstrado. Gestão Municipal deverá conduzir eventual transformação na forma de prestação do essencial serviço público de transporte, ajustando-se à nova realidade emanada dessa declaração de inconstitucionalidade, sem que da mudança decorra prejuízo à população. Efeito da declaração a produzir-se com o término 120 dias, contados da data deste julgamento colegiado. Ação julgada procedente, com modulação de efeitos.*

*(TJSP. Adi nº 2126725.44.2016.8.26.0000. Relator Des. Péricles Piza. Data de Julgamento 07/06/2017).*

Assim, consoante entendimento jurisprudencial a propositura viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 2º da Constituição Federal; art. 5º, Constituição Bandeirante e art. 3º da LOM).



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

*“Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, **que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo**, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.*”

*Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “Minuta de Projeto de Lei” mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.”*

Ante todo o exposto, embora muito louvável a intenção da Nobre Edil, infere-se das decisões da Suprema Corte e do Tribunal de Justiça de São Paulo que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar lei sobre a matéria, de modo que, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

Procuradoria, aos 1º de junho de 2023.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**  
Assinatura Eletrônica