



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 303/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei, de autoria do **Vereador João Donizeti Silvestre**, que *“Altera a Lei nº 6.529 de 27 de fevereiro de 2002, que modifica a Estrutura Institucional do Serviço Público de Transporte Coletivo Urbano no Município e dá outras providências”*.

Nos termos da justificativa da proposição: *“O presente Projeto de Lei tem como objetivo garantir a instalação de terminais de ônibus urbanos em todas as regiões da cidade (Zona Norte, Zona Sul, Zona Leste, Zona Oeste, Zona Industrial e Centro)...”*.

Inicialmente, observa-se que a proposição não trata de matéria inserida no rol taxativo do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, cujo correspondente, no âmbito municipal, é o art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba. Tais dispositivos disciplinam a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo em temas como a criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, bem como o regime jurídico dos servidores públicos.

Relembre-se, nesse ponto, o já definido **pelo Supremo Tribunal Federal** no julgamento da ARE 878.911 (**Tema 917**): “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)”.

Entretanto, ainda que a matéria em tela não se enquadre formalmente nesse rol taxativo, a proposta legislativa padece de **inconstitucionalidade material**, uma vez que interfere na execução de serviço público — matéria de natureza eminentemente administrativa, cuja titularidade é atribuída exclusivamente ao Poder Executivo.

Com efeito, ao dispor sobre a instalação de terminais de ônibus, **o projeto extrapola o exercício legítimo da função legislativa e adentra indevidamente o campo da gestão pública**, que envolve planejamento urbano, análise orçamentária, definição de diretrizes operacionais e articulação com políticas públicas de mobilidade urbana. Tais atribuições estão inseridas no cerne da função administrativa e, por essa razão, não podem ser objeto de imposição normativa por iniciativa parlamentar, sob pena de violação **aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Aliás, é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência pátria que **o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública**, a qual é a única dotada dos instrumentos e recursos para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade para decidir sobre implantar ou não o pretendido na proposição em análise.

Nessa linha de raciocínio, o mestre HELY LOPES MEIRELLES adverte que:

"A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, 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."¹

A propósito, **Ives Gandra Martins** ensina que : **A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade"**².

De forma semelhante, **José Afonso da Silva** leciona que o Poder Executivo é "o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"³, exatamente como ocorre no presente caso, daí o reconhecimento de inconstitucionalidade da proposição por ofensa ao **Princípio da Separação entre os Poderes**.

Por sua vez, sobre o princípio da **Reserva da Administração**, J. J. Gomes Canotilho adverte que⁴:

"A reserva de administração constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executivas de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo".

No caso em tela, verifica-se evidente ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, notadamente no que se refere à gestão do serviço de transporte público municipal e à definição das cláusulas dos contratos de concessão por ele firmados. **Trata-se de atos de natureza**

¹ In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, 15ª ed., p. 751

² "Comentários à Constituição do Brasil", 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.

³ "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pag. 116.

⁴ Direito Constitucional. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

eminentemente administrativa, que, por sua própria essência, não exigem veiculação por meio de lei, conforme dispõe o art. 47, incisos II e XIV, e o art. 144 da Constituição Estadual, bem como, por simetria, o art. 61, incisos II e VIII, da Lei Orgânica Municipal.

Constituição Estadual

*"Art. 47 - **Compete privativamente ao Governador**, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

(...)

*II - **exercer**, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior da administração estadual**;*

(...)

*XIV - **praticar os demais atos de administração**, nos limites da competência do Executivo".*

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".

Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

*II- **exercer a direção superior da Administração Pública Municipal**;*

(...)

*VIII – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;**"*

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que impõem obrigações ao Poder Executivo, por entender que tais normas afrontam os **princípios da separação dos poderes e da reserva da administração**:

*"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 461, de 19 de abril de 2024, do Município de Campinas, que **"Dispõe sobre a instalação de área para descanso e refeição e de banheiros para uso de motoristas e fiscais das empresas do transporte coletivo municipal nos pontos finais das linhas de ônibus e dá outras providências"** - Alegação de afronta aos artigos 5º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a", 117, 120, 144 e 159, da Constituição do Estado de São Paulo. – (...). - **Reconhecimento da inconstitucionalidade da lei em exame pela intromissão do Poder Legislativo no plano das atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, que compreende a gestão do serviço de transporte público municipal e a definição das cláusulas dos contratos de concessão por ele celebrados, além da sua regulamentação e fiscalização (artigos 47, II e XIV, 117 e 119, da Carta Estadual)** - Imposição de obrigações específicas ao Poder Executivo e às concessionárias do serviço de transporte coletivo de Campinas, capazes de interferir no seu regime jurídico, no equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos e no valor das tarifas - **Ofensa aos artigos 5º, caput, 47, II, XIV e XVIII, e 117, caput, da Constituição Paulista, assim como aos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração.** – (...)- Como a ação tem causa de pedir aberta, nada impede que a inconstitucionalidade seja reconhecida sob prisma ou por fundamento diverso do invocado pelo autor. - Os artigos 120 e 159 da Constituição Estadual não foram violados, pois, embora a lei possa gerar impacto econômico-financeiro nos*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

contratos de concessão, não gera, necessariamente, alteração tarifária - O artigo 47, XIX, "a", da mesma Carta, também não foi infringido, porque a lei não cuida da organização e funcionamento da Administração Municipal - Precedentes do C. Órgão Especial - **Pedido procedente, com efeitos "ex tunc"**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2159657-07.2024.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2024; Data de Registro: 12/12/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 7.616, de 01.03.18, **dispondo sobre a instalação de tomadas elétricas em todos os ônibus do transporte coletivo de Guarulhos**. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. **Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual)**. Princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Imposição de obrigação onerosa aos prestadores do serviço público de transporte coletivo municipal, afetando o necessário equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual). Precedentes. Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2186030-85.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/11/2018; Data de Registro: 29/11/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – LEI Nº 14.230/22 – INICIATIVA PARLAMENTAR – OBRIGAÇÃO IMPOSTA ÀS CONCESSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE AFIXAR SINALIZAÇÃO INDICATIVA DE ATENDIMENTO PRIORITÁRIO ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – GESTÃO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS QUE SE INSERE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO – OFENSA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO – INCONSTITUCIONALIDADE. (...) Norma que atenta contra a reserva de Administração e o postulado da separação de Poderes. Matéria que se insere na competência privativa do Poder Executivo (artigos 5º, 47, II, XIV, XVIII, 117, 120, 159 e 144, todos da Constituição Bandeirante). Regulamentação do transporte urbano e fiscalização do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos são atribuições privativas do Poder Executivo. **Imposição de obrigação onerosa às concessionárias de serviço público por lei de iniciativa do Poder Legislativo**. Irrelevância da sanção do Prefeito Municipal. Inadmissibilidade. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2230633-10.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/02/2023; Data de Registro: 28/02/2023)

Outro aspecto a ser considerado é que, para a efetiva implementação da proposta, seria necessária a apresentação da **estimativa de impacto orçamentário e financeiro da medida**, uma vez que a instalação de terminais de ônibus urbanos em todas as regiões do município acarretaria a criação de despesa considerável. Tal exigência decorre do disposto no art. 16 da **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/2000) e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ADCT

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Por fim, cumpre salientar que, embora o art. 2º da proposição estabeleça que as obrigações nela dispostas somente terão eficácia no próximo procedimento licitatório, tal previsão não tem o condão de afastar sua inconstitucionalidade. Projetos de lei que impõem obrigações ao Poder Executivo, mesmo que aplicáveis apenas a futuras licitações, devem respeitar os **princípios da separação dos poderes e da reserva da administração**, sob pena de serem declarados inconstitucionais.

Ex positis, a proposição padece de **ilegalidade e inconstitucionalidade**, por ofensa a Lei de Responsabilidade Fiscal e aos **princípios da separação dos poderes e da reserva da administração** (arts. 5º, 47, II, XIV, XVIII, e 144 da Constituição Estadual).

É o parecer.

Sorocaba, 8 de maio de 2025.

Roberta dos Santos Veiga
PROCURADORA LEGISLATIVA



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380034003300330035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **08/05/2025 13:05**

Checksum: **89968D38DCA68DCDA098961ECA9B1C1F4B4D32244AA44BF8C13B5CB74EBFE7A2**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380034003300330035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.