



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 697/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1) Relatório

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei, de autoria do **Vereador Fernando Alves Lisboa Dini**, que *“Dispõe sobre a concessão da gratuidade no uso do sistema de transporte coletivo urbano de Sorocaba para policiais militares, policiais civis, bombeiros e guardas civis municipais, em serviço ativo.*

Em que pese os elevados e legítimos objetivos de **interesse público** que inspiram a proposição, como a valorização dos profissionais de segurança e a promoção da segurança dos munícipes, a pretensão veiculada não se mostra compatível com o ordenamento jurídico vigente, uma vez que trata de **matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**. Logo, por ter origem no Poder Legislativo, acaba por infringir o **princípio da separação dos poderes**, previsto no art. 2º da Constituição Federal, reiterado no art. 5º da Constituição Estadual e no art. 6º da Lei Orgânica do Município, conforme se demonstrará a seguir.

2) Fundamentos Jurídicos

Sobre a matéria, a **Constituição Federal**, em seu art. 30, inciso V, estabelece que **competem aos Municípios organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os **serviços públicos de interesse local**, entre os quais se insere o **transporte coletivo**, notoriamente qualificado como serviço essencial, *in verbis*:

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; [...]

V - **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;

Por sua vez, a **Lei Orgânica do Município**, em consonância com o texto constitucional, reitera tal competência em seu art. 4º, inciso V, alínea “a”, ao dispor





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

que incumbe ao Município prover os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo. Ademais, o art. 33, inciso XV, do mesmo diploma, confere expressamente ao Poder Legislativo municipal a **competência para legislar** sobre essa matéria. Vejamos:

Lei Orgânica Municipal

Art. 4º Compete ao Município: [...]

V - **organizar** e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, ou convênio, entre outros, os seguintes serviços: [...]

a) **transporte coletivo urbano e suburbano**, que terá caráter essencial; [...]

Art. 33. **Cabe à Câmara Municipal**, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - **assuntos de interesse local**, inclusive **suplementando a legislação federal** e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

XV - organização e prestação de serviços públicos (g.n.)

Entretanto, **os serviços públicos são remunerados por tarifa e a sua fixação ou alteração é matéria privativa do Chefe do Executivo**, conforme expressa previsão dos art. 120 da Constituição Estadual:

Artigo 120 - Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer. (g.n.)

Com efeito, ao dispor sobre a isenção da tarifa de transporte coletivo para determinada categoria, **a proposição em análise extrapola o exercício legítimo da função legislativa e adentra indevidamente o campo da gestão pública**, que no caso envolve especialmente análise orçamentária para fixar, alterar ou conceder isenção de tarifas. 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 **ao princípio da separação dos poderes**.

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.

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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

No mesmo 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 institui gratuidade no transporte público municipal, por entender que tais normas afrontam o princípio da separação dos poderes. Destacam-se os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.084/2023, DO MUNICÍPIO DE SALTO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O **VALE TRANSPORTE SOCIAL** - Tratando-se de ato de gestão administrativa do serviço público de transporte coletivo, atribuição do poder executivo, **ofende a separação de poderes lei de iniciativa parlamentar sobre a correspondente política tarifária (isenção de preço público)**, por incursionar na esfera de impulsão reservada do processo legislativo. - Lei municipal que institui despesa, **sem, entretanto, observar o que dispõe o art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição nacional de 1988**, afronta norma de observância obrigatória também pelos municípios. **Ação direta de inconstitucionalidade procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2350785-53.2023.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2024; Data de Registro: 09/05/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.066/2023 (DE 18-4), DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI A **GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE EM HORÁRIO DE EXPEDIENTE**. – Tratando-se de ato de gestão administrativa do serviço público de transporte coletivo, atribuição do poder executivo, e com reflexo nos contratos administrativos de concessão desse serviço, **ofende a separação de poderes lei de iniciativa parlamentar sobre a correspondente política tarifária (isenção de preço público)**, por incursionar na esfera de impulsão reservada do processo legislativo. – Lei municipal que institui despesa, **sem, entretanto, observar o que dispõe o art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição nacional de 1988**, afronta norma de observância obrigatória também pelos municípios. **Ação direta de inconstitucionalidade procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2240982-38.2023.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2024; Data de Registro: 29/02/2024)

Outro aspecto relevante é que a proposição **está desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, documento indispensável à tramitação legislativa de matérias que envolvam renúncia de receita**, como é o caso. Tal exigência decorre do previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT), em consonância com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), *in verbis*:

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

LRF

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (g.n.).

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Cumprе destacar que o disposto no **art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)** também se aplica aos municípios, conforme pacificado pela jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**.

“Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro", em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT". (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo alinha-se ao mesmo entendimento do **Supremo Tribunal Federal**, reconhecendo a inconstitucionalidade de normas municipais que instituem benefícios sem o devido estudo de impacto orçamentário e financeiro, conforme demonstram os seguintes acórdãos:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Mirassol. Ação proposta pelo Prefeito em face da Lei Municipal nº 4.762, de 18 de outubro de 2023, que "Autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder a gratuidade do serviço de transporte coletivo urbano às pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social, na forma que especifica, e dá outras providências". Arguição de inconstitucionalidade formal e material por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo; Arguição de invasão de seara de competência concorrente da União e Estados, nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, extrapolando o limite de suplementação do Município; Matéria de competência privativa do Executivo. Afronta ao princípio da separação dos poderes, Inobservância dos artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos II e XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. **Inobservância do disposto no art. 113 do ADCT, ante a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da norma que estabelece renúncia de receita. Posicionamento atual deste C. Órgão Especial e do E. Supremo Tribunal Federal entendendo que o art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos.** Ação procedente, ratificada a liminar concedida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2009805-06.2024.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/06/2024; Data de Registro: 06/06/2024)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Cajamar n.º 955/98, que dispõe sobre o desembarque de passageiras gestantes "pela porta de entrada" e a isenção de tarifa em transporte coletivo. Desembarque de passageiras gestantes. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à maternidade. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Isenção de tarifa em transporte coletivo. Iniciativa parlamentar. Violação à reserva da Administração. Tarifa que deve ser fixada pelo Poder Executivo. Inteligência dos arts. 120 e 159, parágrafo único, da CE. **Não bastasse, hipótese de renúncia de receita desacompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** Exegese do art. 113 do ADCT. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE. STF, RE 650.898-RS, com repercussão geral. Doutrina. **Inconstitucionalidade. Ocorrência.** Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2210626-94.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2023; Data de Registro: 18/09/2023)*

Por fim, a título de informação, registra-se que, em 20/08/2025, o Vereador Ítalo Gabriel Moreira protocolou nesta Casa de Leis a **Indicação nº 4.173/2025**, na qual sugere a adoção de medidas voltadas a assegurar aos policiais civis o direito à gratuidade no transporte coletivo urbano, mediante apresentação de documento funcional.

3) Conclusão

Ante o exposto, a proposição padece de **inconstitucionalidade** por violação ao princípio da separação entre os poderes (art. 2º da CF, art. 5º CE e art. 6º da LOM), bem como ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal e art. 120 da Constituição Estadual.

É o parecer.

Sorocaba, 24 de setembro 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 390038003400370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **24/09/2025 14:37**

Checksum: **F621DA1718D03C40952B044930DCA055EE3E9AC25BBA96093B724F6791A2A247**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 390038003400370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.