PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: Dispõe sobre a concessão de gratuidade no sistema de transporte coletivo municipal ao acompanhante de pessoa com deficiência (PcD) com comprovada necessidade de auxílio.

Senhor Procurador Chefe:

1 Introdução

Os pareceres jurídicos elaborados pela Procuradoria Legislativa devem verificar a compatibilidade dos projetos legislativos com o ordenamento jurídico brasileiro como um todo, em especial a Constituição da República e a Constituição do Estado de São Paulo.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

De partida, o parecerista observa se o projeto de lei contraria a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A regra é que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Parlamento, ao chefe do Poder Executivo e aos cidadãos.

Por exceção, a Constituição da República, no artigo 61, § 1º, II, reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as leis que disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública; e servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

cargos, estabilidade e aposentadoria.

Em seguida, deve ser examinado se o projeto de lei viola a separação de poderes, assim entendida na função precípua do Poder Executivo de administrar a cidade ("executar às leis"), se a matéria tratada pela lei em questão situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual). Para tanto, confere-se se algum comando contido no projeto de lei acaba por determinar à Administração condições específicas a serem seguidas na regulamentação da lei, vale dizer, o *modus operandi* para a execução concreta do comando legal.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

> No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Ato contínuo, o projeto de lei é submetido ao crivo da divisão constitucional das competências federais. Monento em se verifica se a matéria tratada no projeto não violou a lista de assuntos privativos da União para legislar a respeito (art. 22 da

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

C.R.).

Por derradeiro, o texto do projeto de lei deve ter sua compatibilidade apurada em relação às normas constitucionais em sentindo amplo, momento em que se verifica se não há violação de um comando constitucional específico, como os direitos e as garantias individuais ou princípios constitucionais, por exemplo, a proporcionalidade em sentido estrito (devido processo legislativo susbtantivo).

Ressalte-se que, se ainda alguma dúvida possa restar, é de prudência prestigiar, até para atender ao princípio democrático da constituição dos parlamentos, a presunção relativa de constitucionalidade das leis subconstitucionais, ausente bastante confirmação em contrário de sua validez.[1]

2 Do projeto de lei sob análise

Não obstante a relevância da política pública instituída pelo PL, bem como a louvável boa intenção que ela guarda, necessário reconhecer que houve violação do princípio da separação dos poderes, em clara ofensa aos artigos 5º da Constituição do Estado de São Paulo e 2º da Constituição Federal.

Como é cediço, em regra, a iniciativa legislativa é conferida ao Poder Legislativo, cabendo a iniciativa ao Poder Executivo de forma excepcional, em hipóteses delimitadas e restritas.

Na hipótese em tela, o ato normativo proposto, ao conceder isenção na tarifa de transporte público a pessoas com deficiência e seus acompanhantes e aos temporariamente incapacitados e que necessitem de reabilitação (em caso de comprovada necessidade econômica), dispôs sobre fixação de preço público (tarifa) pela prestação de serviço público empresarial, ato que compete

[1] Cf. nesse sentido: TJSP. Direta de Inconstitucionalidade nº 2116550-44.2023.8.26.0000. Julgada em 30/08/2023.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

exclusivamente ao Poder Executivo, à luz do princípio da separação dos poderes.

Tal norma, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre preços públicos, o que, segundo o disposto no parágrafo único do artigo 159 da Constituição Estadual compete ao Poder Executivo. Com efeito:

> "Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.
> Parágrafo único - Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie."

No mesmo sentido, estabelece o artigo 120 da Constituição do Estado de São Paulo que:

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

Cuida-se de matéria de gestão administrativa, cuja competência é privativa do Chefe do Executivo, nos moldes do artigo 47, incisos II, XIV, XVIII, XIX, a da Constituição Estadual.

Ademais, a intervenção em assuntos de competência do Executivo, realizada sem uma análise técnica prévia sobre as consequências da iminente queda de receita, afeta o equilíbrio econômico-financeiro de possíveis contratos de concessão. Tal ação viola o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, que é espelhado no artigo 117 da Constituição Estadual.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

No mesmo sentido, a isenção estabelecida pelo PL resulta em renúncia de receita, sem que se tenha cumprido o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual dispõe que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”.

Neste contexto, colaciona-se recente julgamento do TJSP a respeito do tema:

> DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.
> Caso em Exame
> Ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Piracicaba visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.139/2024, que altera a Lei nº 3.613/1993, regulamentando isenção tarifária no transporte público para pessoas com deficiência e outras categorias. Alega-se vício de iniciativa e violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração.
> Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal nº 10.139/2024, de iniciativa parlamentar, viola a competência privativa do Poder Executivo ao estabelecer isenção tarifária, interferindo no equilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos e na política tarifária.
> Razões de Decidir 3. A norma impugnada, ao dispor sobre isenção tarifária, invade competência do Poder Executivo, conforme artigos 5º e 120 da Constituição Estadual, que atribuem ao Executivo a fixação de tarifas de serviços públicos. 4. A renúncia de receita sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro contraria o artigo 113 do ADCT, configurando vício de inconstitucionalidade.
> Dispositivo e Tese 5. Pedido julgado procedente. Lei nº 10.139/2024 declarada inconstitucional. Tese de julgamento: 1. A fixação de tarifas de serviços públicos é competência privativa do Poder Executivo. 2. A renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. (ADI nº 2396983-17.2024.8.26.0000. Julgada em 20/08/2025).

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

Portanto, o órgão máximo de controle da Constitucionalidade das leis dos municípios paulistas declarou a inconstitucionalidade por vício de iniciativa em projeto de lei semelhante proposto por vereador.

3 Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela inconstitucionalidade do projeto de lei.

Santa Bárbara d'Oeste, 11 de março de 2026.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE
Procurador Legislativo

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de De Santa Bárbara d´Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:
https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=0E6276NC0P6HEZY5 ,
ou vá até o site https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

Rodrigo Fornaziero Campillo Lorente
Procuradoria
Assinado em 11/03/2026, às 17:09:58

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 0E62-76NC-0P6H-EZY5

Câmara Municipal de Santa Bárbara d´Oeste, 11 de março de 2026