



# Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

## PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

**PARECER JURÍDICO Nº:102**

**INTERESSADO:** Câmara Municipal de Votuporanga

**REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 71/2026**

**ASSUNTO:** Estabelece normas para o embarque de usuários do transporte coletivo urbano fora dos pontos oficialmente existentes e dá outras providências.

**PROJETO DE LEI Nº 71/2026- ESTABELECE NORMAS PARA O EMBARQUE DE USUÁRIOS DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO FORA DOS PONTOS OFICIALMENTE EXISTENTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. 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. AUMENTO DE PARADAS, ALÉM DAS PREVISTAS NO EDITAL DE CONCESSÃO DO SERVIÇO, ACARRETERÁ NO AUMENTO DO CUSTO DO SERVIÇO, AFETANDO O NECESSÁRIO EQUILÍBRIO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, EM CLARA VIOLAÇÃO A PRECEITO CONSTITUCIONAL (ART. 117 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). AFRONTA AOS ARTS. 5º, 47, INCISO XIV, 117 E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE.**

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

### I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei 71/2026, de autoria do vereador Emerson Pereira, que ***“Estabelece normas para o embarque de usuários do transporte coletivo urbano fora dos pontos oficialmente existentes e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada, o presente Projeto de Lei insere-se na competência legislativa municipal para organizar e prestar serviços públicos de interesse local, especialmente o transporte coletivo urbano, conforme dispõe o art. 30, inciso V, da Constituição Federal.

A proposta visa concretizar princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da segurança pública e da eficiência administrativa (art. 37, caput, CF), permitindo maior proteção aos usuários, sobretudo no período noturno, quando se intensificam situações de vulnerabilidade.

A autorização para embarque fora dos pontos oficiais já se mostra política pública adotada em diversos municípios brasileiros, constituindo medida de prevenção à violência urbana e instrumento de acessibilidade social.

Sob a ótica jurídica, trata-se de norma de caráter regulatório do serviço público concedido, plenamente compatível com o regime jurídico das concessões previsto na Lei Federal nº 8.987/1995, não implicando criação de despesa





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

obrigatória direta ao Executivo, tampouco interferência indevida na gestão administrativa, limitando-se à fixação de diretrizes gerais de interesse público — matéria de iniciativa parlamentar legítima segundo entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal.

Assim, o projeto harmoniza segurança urbana, mobilidade e inclusão social, promovendo melhoria qualitativa do serviço público essencial.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 71/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

### **II- DA ANÁLISE JURÍDICA**

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, assegura aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. No mesmo sentido, o artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município também dispõe sobre essa competência, conforme se transcreve a seguir:





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**“Art. 30. Compete aos Municípios:**

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

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;* (grifo nosso)**

**“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:**

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

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;* (grifo nosso).**

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

**“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).**



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Acontece que, há matérias que são de competências privativas do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

*“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.*

**Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:**

*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores municipais;*

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e*

***VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”.*** (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:**

*I - plano plurianual;*

*II - diretrizes orçamentárias;*

*III - lei orçamentária;*

*IV - regime jurídico dos servidores públicos;*

*V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na*

*Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a*

*fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de*

*direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o*

*previsto na Lei Orgânica do Município.*

***VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”.*** (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

**“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).”** Ficou claro que, com

exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Em caso análogo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2084423-87.2022.8.26.0000, firmou entendimento no sentido de que a edição de lei de iniciativa parlamentar dispondo sobre a criação e ampliação de paradas no transporte público municipal configura indevida ingerência na esfera de gestão administrativa do Poder Executivo, em violação aos princípios da separação dos Poderes e da chamada reserva de administração, bem como ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, conforme se extrai da seguinte ementa:

### **“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

***São José do Rio Preto. Lei nº 14.160/22, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a permissão de diversas paradas, no trajeto ao longo das linhas do transporte público municipal. Violação à Separação dos Poderes. Ocorrência. 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. Inconstitucionalidade. Aumento de paradas, além das previstas no edital de concessão do serviço, acarretará no aumento do custo do serviço, afetando o necessário equilíbrio econômico-***





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**financeiro dos contratos administrativos, em clara violação a preceito constitucional (art. 117 da Constituição Estadual). Precedentes. Afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV, 117 e 144 da Constituição Bandeirante. Ação procedente.**” autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2084423-87.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DOMUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARAMUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO”. (grifo nosso)

Cumpre destacar os principais trechos do acórdão acima mencionado:

“No âmbito local, observa, com a síntese dos doutos, HELY LOPES MEIRELLES:

*“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou***



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*medidas de execução governamental.” (destaquei e grifei  
“Direito Municipal Brasileiro” 2021 19ª ed. Ed. JusPodivm e  
Malheiros Editores Cap. XI 1.2. p. 498)*

A legislação municipal questionada ao permitir a realização de diversas paradas ao longo das linhas de transporte público coletivo acarretou inequívoca **ingerência** em questão claramente **administrativa**.

A prestação de serviço público deve ficar a cargo do Poder Executivo, cabendo-lhe deliberar a respeito das **realizações materiais necessárias** e adequadas ao atendimento das demandas da população local. **Inadmissível** invasão do **Legislativo** dessa natureza, restando configurada violação ao **princípio da separação de poderes**.

A determinação de paradas ao longo do trajeto desenvolvido pelas prestadoras do serviço de transporte público coletivo de passageiros, encontra-se, data *maxima venia*, inteira e exclusivamente do âmbito das atividades próprias à Administração.

Em complemento a esse ponto, concluiu HELY LOPES MEIRELLES:

*“... a Câmara (...) **não pode é prover situações concretas**, por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específica de suas exclusivas competências e atribuições.”  
(destaquei e grifei op. cit. idem. ibidem.).*





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Trata-se, inequivocamente, de matéria **não** circunscrita a **poder de polícia** ou **ordenação urbana**. Lei impugnada é **especificamente destinada** às prestadoras de serviço público, caracterizando **regulação do serviço público**.

Norma, ainda por **não** especificar a quantidade de paradas, outorgando ao usuário a faculdade de solicitar onde e quando melhor lhe convier, **onera** prestadores do serviço público, afetando o necessário **equilíbrio econômico-financeiro**, a ser observado nos contratos administrativos, máxime quando tal serviço usualmente é prestado em regime de concessão cujo trajeto com os respectivos pontos de parada são apresentados aos proponentes que elaboram suas propostas de acordo com o itinerário apresentado, em clara violação a preceito constitucional (“Artigo 117 - 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” Constituição Bandeirante).

Além do mais a realização de 'diversas paradas' aumentará sobremaneira o tempo de desenvolvimento do trajeto, prejudicando os demais usuários e tornando a prestação do serviço, caso não de forma inadequada, no mínimo, com sérios comprometimentos, máxime com a generalidade dos eventuais solicitantes.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Não se trata de situação excepcional a amparar, como inclusive, reiteradamente, este **C. Órgão Especial** vem admitindo, **por exemplo o embarque e desembarque de idosos e mulheres fora dos pontos de parada em horário noturno, no município de Jundiá (ADIn nº 2.009.446-27.2022.8.26.0000 v.u. j. de 11.05.22 Rel. Des. VIANNA COTRIM)**; desembarque de mulheres em local viável, ainda que fora do ponto de parada, no período noturno, no município de Ribeirão Preto (ADIn nº 2.176.353-65.2017.8.26.0000 v.u. j. de 07.02.18 Rel. Des. SALLES ROSSI); desembarque de mulheres, idosos e pessoas com mobilidade reduzida fora dos pontos de parada, no período noturno, no município de Mauá (ADIn nº 2.079.275-71.2017.8.26.0000 v.u. j. de 08.11.17 Rel. Des. AMORIM CANTUÁRIA); desembarque de mulheres fora do ponto de parada, das 22h às 6h, no município de Mauá (ADI nº 2034559-56.2017.8.26.0000 v.u. j. de 18.10.17 Rel. Des. JOÃO CARLOS SALETTI); desembarque de idosos fora do ponto de parada, no município de Ribeirão Preto (ADIn nº 2.0203.34-31.2017.8.26.0000 v.u. j. 05.07.17 Rel. Des. SÉRGIO RUI); embarque e desembarque de passageiros com deficiência em local de maior conveniência, no município de São José do Rio Preto (ADIn nº 2.037.901-12.2016.8.26.0000 p.m. de v. de 17.08.16 de que fui Relator).

Como se vê, havia nesses casos, situação excepcional proteção da integridade física de idosos, mulheres e portadores de necessidade especiais a justificar tal medida. Situação diversa do presente caso quando se permite o desembarque, em qualquer local, ainda que ao longo do itinerário, solicitado por qualquer pessoa, em qualquer horário.

**Invadiu-se**, inequivocamente, seara privativa do Executivo.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Haveria, em outros termos, ofensa ao **princípio constitucional da 'reserva de administração'**. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (destaquei RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. **CELSO DE MELLO** DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** DJE de 22.11.11)".

**Diante do exposto, à luz da doutrina e da jurisprudência colacionadas, conclui-se que a iniciativa parlamentar que disciplina a criação e ampliação de paradas no transporte público coletivo configura indevida ingerência em matéria tipicamente administrativa, inserida na esfera de atuação do Poder Executivo, em afronta aos princípios da separação dos Poderes e da reserva de administração.**

**Ademais, a medida compromete o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, ao impor ônus não previstos originalmente, evidenciando vício de inconstitucionalidade material e formal, razão pela qual a proposição não reúne condições de juridicidade para prosseguimento.**

### III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 71/2026 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 14 de abril de 2026.

**ROSELAINE CORREIA**  
Procuradora Legislativa  
OAB/SP 368.365

