



**CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM**  
**GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO**



**Emenda N° 5 ao Projeto de Lei N° 48/2026**

(EMENDA ADITIVA AO PROJETO DE LEI N° 48/2026)

Adiciona o §3° ao Art. 5° do Projeto de Lei n° 48/2026, com a seguinte redação:

**Art. 5°** [...]

§3°. Dentre as prioridades de investimento nas áreas sociais mencionadas no *caput*, fica estabelecida, como diretriz para a política municipal de mobilidade urbana no exercício de 2027, a realização de estudos de viabilidade técnica e orçamentária para a implementação progressiva da gratuidade no transporte público coletivo (Tarifa Zero), visando assegurar o direito social ao transporte e à mobilidade urbana.”

*Sala das Sessões "Vereador Santo Róttoli", 19 de maio de 2026.*

*(assinado digitalmente)*

**VEREADOR ERNANI LUIZ DONATTI GRAGNANELLO**  
**PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)**

**VEREADOR**  
**ERNANI**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 33RF-G9XB-6M73-48A3



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

## GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



### JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda encontra fundamento no imperativo constitucional de efetivação dos direitos sociais, notadamente após a promulgação da Emenda Constitucional n° 90/2015, que alçou o transporte ao rol dos direitos fundamentais do art. 6° da Carta Magna:

**Art. 6°** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (g.n.)

A inclusão de diretriz para estudos de viabilidade da "Tarifa Zero" na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027 não constitui mera aspiração programática, mas medida de estrita legalidade e planejamento administrativo, lastreada nos resultados da Audiência Pública realizada em 30 de outubro de 2025 (Requerimento n° 604/2025).

Na referida oportunidade, consolidou-se a compreensão técnica de que o atual modelo de gestão de Mogi Mirim – baseado no pagamento por custo de quilômetro rodado e não por passageiro – constitui o pressuposto lógico e operacional para a evolução rumo à gratuidade universal, conforme corroborado pela Indicação n° 1002/2025.

Comprovou-se na Audiência Pública:

#### VIABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E IMPACTO FINANCEIRO CONTROLADO

- **Percentual de Investimento:** A análise comparativa com municípios de porte similar demonstra que o custo para a manutenção da Tarifa Zero oscila entre 1% e 3% da Receita Corrente Líquida (RCL). Este montante é considerado plenamente gerenciável dentro do planejamento plurianual, não configurando desequilíbrio nas contas públicas.
- **Previsibilidade de Gastos:** Diferente do modelo atual, onde o subsídio varia conforme a oscilação do número de passageiros pagantes, o modelo de Tarifa Zero permite ao município um controle rígido e previsível do gasto, fixando o custeio com base no serviço ofertado (quilometragem) e não na incerteza da demanda. Considerando a projeção orçamentária de aproximadamente R\$ 951 milhões para 2027, o aporte necessário revela-se plenamente suportável pelo Tesouro Municipal, não configurando desequilíbrio fiscal ou dano ao erário.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 33RF-G9XB-6M73-48A3



**EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA E ECONOMIA INDIRETA**  
**(RETORNO AO ERÁRIO)**

- **Otimização do Sistema de Saúde (SUS):** Foi constatado que a gratuidade no transporte reduz drasticamente o índice de absenteísmo (faltas) em consultas e exames agendados. A redução das faltas otimiza a escala de profissionais e equipamentos, gerando uma economia indireta que compensa parte do investimento no transporte.
- **Incremento na Arrecadação de ISS:** A livre circulação de cidadãos estimula o consumo no comércio local e no setor de serviços. O aumento do volume de transações comerciais reflete diretamente no aumento da arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS), revertendo parte do subsídio em receita própria para o município.

**PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DOS CONTRATOS VIGENTES**

- **Equilíbrio Econômico-Financeiro:** A implementação da Tarifa Zero não implica na ruptura de contratos com empresas concessionárias. O modelo prevê a substituição da "remuneração por passageiro" pela "remuneração por custo de operação" ou subsídio integral. Isso garante que a empresa prestadora continue recebendo o valor justo pelo serviço prestado, assegurando a manutenção da frota e dos empregos dos rodoviários.
- **Transparência Contratual:** O novo modelo exige uma fiscalização mais rigorosa por parte da Prefeitura sobre a quilometragem rodada e a qualidade do serviço, eliminando distorções comuns no sistema de catraca paga.

**FUNÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE**

- **Transporte como Direito Fundamental:** Conforme o Art. 6º da Constituição Federal, o transporte é um direito social. A Audiência Pública reforçou que a tarifa é, hoje, uma barreira que impede o acesso ao trabalho e à educação.
- **Inclusão Social:** A medida beneficia diretamente os cidadãos cadastrados no CADÚnico e a classe trabalhadora, aumentando a renda disponível das famílias, que deixa de ser consumida pelo transporte e passa a ser injetada na economia local (alimentação, vestuário, lazer).



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Ora, sob a ótica do **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana** e do **Direito à Cidade**, a mobilidade urbana atua como "direito-meio", indispensável para o exercício do direito ao trabalho, à saúde e à educação. De modo que a ausência de mecanismos que garantam o deslocamento da população vulnerável configura indesejado óbice ao exercício da cidadania, aplicando-se o brocardo *Ad impossibilia nemo tenetur*, visto que não se pode exigir o cumprimento de deveres cívicos de quem se vê privado dos meios físicos de locomoção.

Ademais, a experiência de 136 municípios brasileiros demonstra que o impacto orçamentário da Tarifa Zero se situa entre 1% e 3% da Receita Corrente Líquida, revelando-se medida condizente com o **Princípio da Eficiência** e da **Justiça Distributiva**.

Quanto à legalidade e completa ausência de vício da emenda presente, faz-se saber que diferente de leis que tentam impor a gratuidade de imediato e são derrubadas pelo TJSP, essa emenda propõe o planejamento e o estudo prévio, respeitando o equilíbrio do contrato e a competência do Executivo.

Até porque, com base no **Tema 917 do STF**, o TJSP possui entendimento consolidado que não há vício de iniciativa em normas que não dispõem sobre a estrutura administrativa (cargos/salários), não criam cargos ou gastos diretos são constitucionais, até mesmo nos casos que gerem despesa indireta:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE SOCORRO - Lei Municipal nº 4.923/25, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da análise periódica da água utilizada nas escolas municipais localizadas na zona rural do município - **Ausência de vício de iniciativa - Norma que não implica em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem dispõe sobre remuneração de servidores, tampouco cria secretarias ou órgãos da administração - Tema 917 do STF** - Existência, porém, de dispositivos que interferem na esfera da gestão administrativa - §§ 1º e 2º do art. 1º e art. 4º da lei impugnada - Estipulação de prazos e atribuição de responsabilidades a órgãos específicos do Poder Executivo - Ofensa à separação dos poderes caracterizada - Precedentes. ACÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 22864132720258260000 São Paulo, Relator: Afonso Faro Jr., Data de Julgamento: 17/12/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/12/2025) (g.n.)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou que cabe ao ente que explora o serviço (o Município) fixar a política tarifária, o que dá base legal para a cidade decidir pela Tarifa Zero se o orçamento permitir, incumbindo ao ente titular da exploração do transporte fixar a política tarifária à luz dos elementos que nela possam influenciar:



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 11.795/2009, QUE DISPÕE SOBRE PRAZO DE VALIDADE DOS BILHETES DE PASSAGEM DE TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS INTERMUNICIPAL, INTERESTADUAL E INTERNACIONAL PELO PRAZO DE UM ANO, NO TOCANTE AO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS. ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA RESIDUAL AOS ESTADOS-MEMBROS (CF, ART. 25, § 1º). INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 2. [...] **Aos Municípios foi conferida a competência de organizar serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo (art. 30, V, CF). Resta a cargo dos Estados-membros a competência para explorar e regulamentar a prestação de serviço de transporte intermunicipal de passageiros, no exercício de sua competência reservada (art. 25, § 1º, CF).** [...] (STF - ADI: 4289 DF 0006575-23.2009.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 11/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/04/2022) (g.n.)

Logo, a emenda proposta respeita a autonomia do Poder Executivo ao versar sobre a fase de planejamento e estudo, em estrita observância ao **Princípio da Separação dos Poderes**. O escopo é garantir que a futura Lei Orçamentária Anual (LOA) esteja alicerçada em dados técnicos que permitam a implementação progressiva da gratuidade, combatendo a segregação espacial e promovendo o desenvolvimento sustentável.

Ora, há de se reforçar que a espinha dorsal jurídica da Tarifa Zero no Brasil encontra-se no art. 6º da CRFB, conforme supra exposto, que, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 90/2015, incluiu o transporte explicitamente no rol dos direitos sociais fundamentais. Esta alteração elevou o transporte ao mesmo patamar de dignidade da saúde e da educação, impondo ao Estado o dever de garantir a mobilidade como condição essencial para o exercício da cidadania. **Sob a ótica constitucional, o transporte deixa de ser uma mercadoria sujeita apenas às leis de mercado e passa a ser um "direito-meio", indispensável para que o cidadão acesse o trabalho, a escola e os serviços de saúde, fundamentando a legitimidade de políticas de gratuidade universal.**

Ainda, a Lei Federal nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), estabelece em seu art. 5º como princípios fundamentais a acessibilidade universal, a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público e a eficiência na prestação dos serviços:

**Art. 5º** A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:  
**I** - acessibilidade universal; [...]



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



**VIII** - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e  
**IX** - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

A mesma lei prevê expressamente a distinção entre "tarifa de remuneração" (o custo real do serviço pago à empresa) e "tarifa pública" (o valor pago pelo usuário), autorizando o Poder Público a subsidiar integralmente o sistema para atingir objetivos sociais e ambientais:

**Art. 9º** O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público. [...]  
**§2º** O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

Assim, a Tarifa Zero alinha-se ao comando legal de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, utilizando o orçamento público para garantir que o custo do deslocamento não seja um impeditivo ao direito de ir e vir.

Indo além, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo. Entre suas diretrizes gerais, destaca-se a garantia do direito a cidades sustentáveis, o que compreende o direito à mobilidade e aos serviços públicos de qualidade:

**Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
**I** - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

A implementação da Tarifa Zero atende ao **Princípio da Função Social da Cidade**, ao democratizar o acesso ao espaço urbano e reduzir a dependência do transporte individual motorizado, mitigando problemas ambientais e de tráfego, enquanto promove a ocupação plena e justa do território municipal por todos os estratos sociais.



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



Traçando, agora, os olhares no plano internacional, o Brasil é signatário da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, cujo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 11<sup>1</sup> visa "*tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*". Especificamente, a Meta 11.2 determina que os países devem proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis e sustentáveis para todos, melhorando a segurança rodoviária e expandindo o transporte público, com especial atenção às necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade. A Tarifa Zero é reconhecida globalmente como uma ferramenta eficaz para o cumprimento desta meta, ao eliminar a barreira econômica e garantir a mobilidade inclusiva como pilar do desenvolvimento sustentável.

Por fim, tem-se que a Nova Agenda Urbana, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III<sup>2</sup>), reforça o compromisso global com o Direito à Cidade, definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e justiça social. O documento preconiza que o transporte público deve ser o eixo estruturador do desenvolvimento urbano, devendo ser acessível e de baixo custo (ou gratuito) para garantir a produtividade urbana e a inclusão social. Ao adotar diretrizes para a gratuidade, o Município de Mogi Mirim alinha-se às melhores práticas internacionais de governança, tratando a mobilidade como um bem comum que sustenta a vitalidade econômica e a coesão social das metrópoles e cidades médias.

Como orienta a doutrina clássica, *Salus populi suprema lex esto* (a salvação do povo seja a suprema lei), de sorte que o orçamento público deve servir como instrumento de superação das desigualdades e de fortalecimento da democracia social.

Há de se fazer saber que diferente do que muitos pensam, a Tarifa Zero não é um "gasto", mas um motor econômico. Estudos mostram que o dinheiro que o trabalhador deixa de gastar na catraca volta imediatamente para a economia local (comércio e serviços). A exemplo:

- Um Estudo da UnB (2026) que aponta que a Tarifa Zero nacional poderia injetar até R\$ 45,6 bilhões por ano na economia brasileira, beneficiando diretamente o setor varejista<sup>3</sup>.
- Uma pesquisa do Observatório das Metrópoles (2026) indica que a gratuidade pode reduzir drasticamente as desigualdades e injetar até R\$ 60 bilhões na economia nacional através do aumento do poder de consumo das famílias<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <https://bit.ly/42gJJw1>

<sup>2</sup> <https://bit.ly/49xTwBU>

<sup>3</sup> <https://bit.ly/3QqrjA5>

<sup>4</sup> <https://bit.ly/49wZCCA>



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



- A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU (2024) mostrou que, em cidades com Tarifa Zero, houve elevação na demanda de viagens de 33% a até 371%<sup>5</sup>.
- O Instituto Cíclica, em seu *Policy Brief* (2025), revelou que 90% das cidades que oferecem gratuidade universal destinam menos de 2% do orçamento municipal anual para manter o sistema. É uma política barata comparada ao retorno social que traz<sup>6</sup>.
- Foi publicado no *Jornal da USP* (2024) que especialistas defendem que o transporte deve ser financiado como o SUS e a Educação: via impostos, de forma progressiva (quem tem mais, contribui mais)<sup>7</sup>.
- Em um estudo feito pela Universidade Federal do ABC (UFABC) em 2024 sobre "Cidadania Territorial" foi analisado como a Tarifa Zero combate desigualdades territoriais e permite que a periferia ocupe o centro, sendo uma grande ferramenta de combate à segregação e ao autoritarismo, garantindo o "Direito à Cidade"<sup>8</sup>.

Fato é que a Tarifa Zero é nacionalmente defendida, como expõe **Pedro Ricardo Queiroz** ao defender que o transporte público é um instrumento de execução dos direitos sociais e que sua gratuidade é uma extensão do princípio da dignidade da pessoa humana:

"O direito social ao transporte é considerado como direito meio, pelo qual diversos outros direitos são acessados pelo cidadão. [...] Na visão material, o direito ao transporte se trata de direito que garante acesso aos demais direitos sociais (logo, direito meio) e se presta a assegurar o status jurídico material do cidadão." (QUEIROZ, Pedro. Capítulo 1 - Transporte Público de Passageiros Como Direito Social In: QUEIROZ, Pedro. Tarifa Zero. Editora Lumen Juris. 2024).

Em harmonia, **Thiago Marrara** explica que a gratuidade não significa ausência de custo, mas sim uma escolha política de custeio por fontes não tarifárias, o que é juridicamente possível e previsto na Lei de Mobilidade Urbana:

<sup>5</sup> <https://bit.ly/4wfgibH>

<sup>6</sup> <https://bit.ly/4u4Psle>

<sup>7</sup> <https://bit.ly/3QREOQ0>

<sup>8</sup> <https://bit.ly/4nd4RNw>



## CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM GABINETE DO VEREADOR ERNANI GRAGNANELLO



"Serviço gratuito não é sinônimo de serviço sem custo, sem despesa, sem necessidade de investimento. Trata-se somente de um serviço custeado por outras formas que não o pagamento pelo usuário com base exclusiva no benefício recebido ou colocado à disposição." (MARRARA, Thiago. 11. Serviços Públicos In: MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo - Volume 2 - 5ª Edição - 2025. Editora Foco. 2025).

Por fim, **Paulo Roberto de Figueiredo Dantas** destaca a aplicabilidade imediata dos direitos sociais (Art. 5º, § 1º da CF) e o dever do Estado de implementar políticas públicas que garantam o gozo desses direitos, como o transporte (incluído pela EC 90/2015):

"Também será possível falar-se na propositura de ação civil pública [...] para compelir o Poder Público a colocar em prática políticas públicas que garantam o gozo daqueles direitos (sociais), notadamente naqueles casos em que a própria Carta Magna ou a lei impõe a aplicação de certos percentuais de receitas tributárias." (DANTAS, Paulo. 8. Direitos Sociais, Direitos de Nacionalidade, Direitos Políticos e Partidos Políticos In: DANTAS, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 8ª Ed - 2025. Editora Foco. 2025).

Para além de estudos, a prática não deixa mentir. Sabe-se que Brasil é hoje o líder mundial em número de cidades com Tarifa Zero. Os dados de demanda são impressionantes:

- Caucaia (CE) e Maricá (RJ): Em Caucaia, o número de passageiros saltou de 510 mil para 2,4 milhões por mês após a gratuidade. Em Maricá, a renda familiar média aumentou indiretamente em 20%, pois o transporte deixou de ser um custo fixo pesado<sup>9</sup>.

Há de se concluir, então, que além da presente emenda não conter qualquer vício, pavimentou-se que a Tarifa Zero opera como um redutor de custos indiretos para a municipalidade, na medida em que desonera o sistema de saúde (menos acidentes e poluição) e de infraestrutura (menor desgaste asfáltico por veículos individuais), otimizando o gasto público sob o prisma da externalidade positiva.

Tão logo, a inserção do dispositivo é medida que se impõe para alinhar o planejamento municipal aos anseios populares e às evidências técnicas coletadas por esta Casa de Leis.

Pelo exposto, acreditando na humanidade existente em cada Edil e que, de fato, se importam com os munícipes de Mogi Mirim, submetemos esta emenda à apreciação dos nobres pares.

<sup>9</sup> <https://bit.ly/3RryL4H>



# CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

Estado de São Paulo



## Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Mogi Mirim. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=33RFG9XB6M7348A3>, ou vá até o site <https://mogimirim.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: 33RF-G9XB-6M73-48A3**

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO: - - 33RF-G9XB-6M73-48A3