



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.206/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Jair Tatto, que dispõe sobre a implementação de programa permanente de conscientização sobre pontos cego nos veículos de transporte público municipal.

De acordo com o projeto, referido programa tem por objetivos: I - promover campanhas educativas permanentes e intensificadas no mês de maio, voltadas para a segurança no trânsito, com foco específico no sistema de transporte público coletivo; II - conscientizar motoristas profissionais de transporte público, ciclistas, motociclistas, pedestres e a população em geral sobre os riscos inerentes aos pontos cegos dos veículos de grande porte; III - reduzir a incidência de acidentes de trânsito envolvendo ônibus e outros veículos de transporte público, especialmente aqueles relacionados à falta de visibilidade direta pelo condutor; IV - divulgar as técnicas e tecnologias disponíveis para mitigar os riscos decorrentes dos pontos cegos; e V - fomentar a convivência segura e harmoniosa entre os diferentes modais e usuários do trânsito.

Também dispõe que são diretrizes do Programa: I - a realização de palestras, seminários e *workshops* para motoristas de transporte público, abordando técnicas de direção defensiva, com ênfase na checagem e no conhecimento da localização dos pontos cegos de seus veículos; II - a realização de campanhas publicitárias em veículos de comunicação, redes sociais e nos próprios terminais e veículos de transporte público, alertando ciclistas e motociclistas sobre a importância de se manterem visíveis e evitarem a permanência em áreas adjacentes a ônibus e caminhões; III - a promoção de ações educativas em vias públicas, escolas e centros comunitários, simulando a visibilidade do motorista de transporte público para demonstrar, na prática, a existência e os perigos dos pontos cegos; e IV - o estímulo à adoção, pelas empresas concessionárias e permissionárias do serviço de transporte público, de equipamentos e tecnologias auxiliares à visibilidade, tais como espelhos adicionais, sensores de proximidade e câmeras de marcha à ré.

Segundo a justificativa, dentre os fatores de risco no trânsito, a questão dos "pontos cegos" nos veículos de transporte público configura-se como uma das mais críticas. A limitação física da visão direta do motorista cria zonas de perigo ao redor do veículo, onde ciclistas, motociclistas e até pedestres podem ficar invisíveis, resultando em colisões graves, muitas vezes fatais. A concentração de esforços educativos e preventivos no mês de maio, já internacionalmente reconhecido por ações de segurança no trânsito ("Maio Amarelo"), potencializa o alcance e o impacto da mensagem.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto reúne condições para seguir em tramitação, pois encontra respaldo na competência legislativa desta Casa.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

No tocante ao aspecto formal, o projeto encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica.

Saliente-se, por oportuno, que a presente proposta não busca tratar de temática atinente a regulamentação de trânsito, de competência federal (art. 22, XI, da Constituição Federal), ou sobre organização administrativa, de competência privativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, aliás, é firme a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), conforme julgamentos das ADIs nºs 2155625-90.2023.8.26.0000; 2243029-48.2024.8.26.0000; e 2115815-74.2024.8.26.0000. No primeiro caso, o TJ-SP declarou inconstitucional lei do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que obrigava a instalação de locais para embarque e desembarque de carros de aplicativos e regulava a sinalização de trânsito. A decisão fundou-se no fato de que a atribuição de regular o trânsito local é do Chefe do Executivo, configurando vício de iniciativa. Já na segunda ação citada, houve declaração de inconstitucionalidade de lei da cidade de Jundiaí, que previa a implantação de sinais sonoros em semáforos. O TJ-SP entendeu que a norma, de origem parlamentar, tratava de atos de gestão da sinalização de trânsito, de prerrogativa do Poder Executivo, violando a reserva de administração. O terceiro caso refere-se a lei do Município de Assis, que dispunha sobre a instalação de sinalizadores sonoros em semáforos e que foi considerada inconstitucional por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre trânsito, conforme o art. 22, XI, da Constituição Federal.

Feita esta colocação preliminar, é importante destacar que o próprio TJ-SP fixou entendimento no sentido de reconhecer a existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

Com efeito, o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Importante ponderar que o TJ-SP já analisou a constitucionalidade de lei de objeto próximo ao do projeto em tela, devendo ser esclarecida, contudo, diferença fundamental, que permite a presente propositura prosperar.

Ao analisar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 6.359/23 (ADI n. 2060784-06.2023.8.26.0000), do Município de Catanduva, que dispunha sobre a implantação de adesivos nos veículos de transporte público coletivo para indicar a localização do "ponto cego" a ciclistas e motociclistas, o TJ-SP decidiu pela inconstitucionalidade da lei, entendendo que a lei municipal, ao dispor sobre sinalização em veículos de transporte, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre trânsito, conforme o já citado art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. Além disso, a decisão ressaltou que a norma interferia em critérios de conveniência e oportunidade da administração pública, violando a reserva da Administração, que é de competência do Poder Executivo.

É importante notar que a lei analisada pelo TJ-SP impunha uma obrigação de fazer (instalar adesivos), o que caracterizou uma interferência direta na gestão do transporte público, diferente do objeto ora em análise que se limita a instituir um "Programa de Conscientização" de caráter educativo, sem impor obrigações específicas ao Executivo, como a criação de despesas ou a alteração de contratos.

Não obstante, é preciso observar que algumas previsões contidas no projeto avançam em seara reservada ao Poder Executivo e, por tal razão, não podem permanecer no texto, sob pena de violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Com efeito, a condução da rotina administrativa é da competência exclusiva do Poder Executivo, da mesma forma que incumbe ao Prefeito a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos



municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura:

- i. competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);
- ii. atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);
- iii. competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e,
- iv. iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”

Sendo assim, os dispositivos contidos no projeto que versam sobre realização de parcerias entre o Poder Público e a sociedade civil e sobre determinações específicas ao chefe do Poder Executivo para executar o programa que ora se pretende estabelecer, não encontram respaldo no ordenamento jurídico.

Entendimento neste sentido pode ser encontrado em inúmeros julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante ilustram os segmentos abaixo transcritos de acórdãos proferidos pelo referido Tribunal:



“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.930/2024, do Município de Ribeirão Preto. Apontada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que autoriza o Poder Executivo a **implementar sistema de telemedicina na rede pública municipal de saúde. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo**, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.

...

Embora seja necessário abstrair por completo os objetivos (em princípio justificáveis) colimados pelo legislador na espécie, o pedido inaugural é de ser acolhido. **Ao determinar a adoção direta de medidas na organização das atividades da rede pública municipal de saúde, gerenciada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, vislumbra-se, na norma atacada, interferência na gestão administrativa, denunciando vício de iniciativa e desrespeito ao princípio da separação dos poderes.** Em ofensa ao princípio da separação dos poderes, trata-se de invasão às atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo de dispor sobre o manejo dos bens públicos e à organização administrativa. Cabe ao Poder Legislativo legislar a propósito do direito à saúde, mas não inscrever na norma jurídica o modo pelo qual deverá esse direito ser implementado pelo Poder Executivo. “In casu”, a lei autorizativa prescreve obrigação que esgota as prerrogativas do Poder Executivo de discricionariedade e oportunidade, eis que, de forma vinculada, prevê espécie determinada de prestação de serviços de saúde, o que não configura diretriz ou norma geral.” (ADI nº 2149849-75.2024.8.26.0000, j. 16/10/24, destacamos)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.139, de 14 de outubro de 2024, do Município de Itapeva, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Código de Proteção aos Animais no âmbito do Município de Itapeva/SP. Competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente e fauna doméstica. A ausência de indicação na lei dos recursos disponíveis, próprios para atender aos encargos nela previstos, não resulta na declaração de inconstitucionalidade, impedindo tão somente a sua aplicação no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. No entanto, os artigos 2º ao 5º da norma impugnada **ampliam indevidamente as atribuições administrativas do Posto de Atendimento Veterinário e**



do Posto de Castração Municipal, estendendo o atendimento gratuito a todos os munícipes e **detalhando a forma de prestação dos serviços** veterinários, inclusive com fixação da cota mensal de castrações. **Dispositivos que invadem a esfera da organização administrativa e configuram vício de iniciativa, por tratar de matéria reservada ao Chefe Executivo. Afronta ao princípio da separação dos poderes.** Ação procedente, em parte.” (ADI nº 2026502-68.2025.8.26.0000, j. 28/05/25, destacamos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.481, de 28 de fevereiro de 2024, de iniciativa parlamentar, que **“autoriza a parceria entre a Prefeitura Municipal de Catanduva e a superintendência de água e esgoto de Catanduva (SAEC)** para a instalação de bebedouros padrão em toda a rede municipal de ensino no município de Catanduva” – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF – norma que direciona a escolha do formato jurídico/legal em que se estabelecerá o fornecimento de água em prédios públicos sob responsabilidade da Administração local – **matéria reservada à Administração** - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que **não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais** – arts. 2º e 4º, ademais, que criam obrigações específicas para o Poder Executivo, determinando prazo para celebração do contrato e a forma de execução do serviço – ingerência sobre atos administrativos – ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito aos arts. 25 e 176, I, da CE, e 113 do ADCT, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.481/24, de Catanduva” (ADI nº 2108857-72.2024.8.26.0000, j. 14/08/24, destacamos)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.986/2017, que “institui o '**Sistema Municipal de Coleta Móvel de Leite Humano Materno**', no âmbito do município de Santo André, e dá outras providências”. Concretude dos artigos 3º, 4º e seu parágrafo único, e 5º.



Dispositivos que delimitam a atuação do Alcaide. Autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo prescinde de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre incentivo à doação de leite materno. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente.” (ADI nº 2237977-81.2018.8.26.0000, j. 14/08/19, destacamos)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei Complementar 2.343, de 19.10.2023, de São Luiz do Paraitinga, que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município, alterados por emenda parlamentar com a imposição de prazo - de 90 dias - ao Poder Executivo para (i) regulamentar Desapropriação em hipótese específica (§ 1º do art. 26); (ii) instituir o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (art. 157); e (iii) instituir o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (art. 158). **Não cabe ao Poder Legislativo fixar prazo para o Poder Executivo regulamentar norma.** Violação ao princípio da separação dos poderes. Precedentes do C. STF e deste E. Órgão Especial. Afronta aos arts. 5º; 47, XIV; e 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade apenas da expressão "dentro do prazo de 90 dias após a vigência desta Lei" constante do § 1º do art. 26 e dos arts. 157 e art. 158 da mencionada lei, mantidos, no mais, os aludidos dispositivos. Ação procedente, em parte.” (ADI nº 2020123-48.2024.8.26.0000, j. 26/02/25, destacamos)

O projeto, portanto, reúne condições para seguir em tramitação, considerando especialmente a orientação atual da jurisprudência no sentido da existência de iniciativa parlamentar para a edição de normas relativas à implementação de políticas públicas de conteúdo programático.



Sendo assim, sob o prisma jurídico, resta demonstrada a adequação do projeto em análise, reiterando-se que é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas, ressalvada a análise da conveniência e oportunidade da medida, às comissões designadas para analisar o mérito da proposição.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo que segue, para os seguintes fins: **i)** adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; e **ii)** excluir os dispositivos que invadem seara reservada à atuação privativa do Poder Executivo, tendo em vista o princípio constitucional da separação de Poderes, nos termos dos julgados transcritos.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1.206/2025

Dispõe sobre a implementação de Programa Permanente de Conscientização sobre Pontos Cegos nos Veículos de Transporte Público, no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o Programa Permanente de Conscientização sobre os Riscos Decorrentes dos Pontos Cegos nos Veículos de Transporte Público.

Parágrafo único. As ações de conscientização serão intensificadas no mês de maio, integrando as atividades do "Maio Amarelo" no Município de São Paulo.

Art. 2º O Programa tem por objetivos:



I - promover campanhas educativas permanentes e intensificadas no mês de maio, voltadas para a segurança no trânsito, com foco específico no sistema de transporte público coletivo;

II - conscientizar motoristas profissionais de transporte público, ciclistas, motociclistas, pedestres e a população em geral sobre os riscos inerentes aos pontos cegos dos veículos de grande porte;

III - reduzir a incidência de acidentes de trânsito envolvendo ônibus e outros veículos de transporte público, especialmente aqueles relacionados à falta de visibilidade direta pelo condutor;

IV - divulgar as técnicas e tecnologias disponíveis para mitigar os riscos decorrentes dos pontos cegos;

V - fomentar a convivência segura e harmoniosa entre os diferentes modais de locomoção e seus usuários.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em