Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0604/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Keit Lima, que dispõe sobre a instalação ou adequação de linhas de transporte público coletivo municipal para atender, principalmente, a população com pouca mobilidade ativa, com deficiência, mães com crianças pequenas ou de colo, gestantes, idosos e pessoas gordas, no acesso aos equipamentos públicos de saúde no Município de São Paulo.

Nos termos da justificativa apresentada, ao enfrentar uma das principais barreiras de acesso aos serviços públicos - a distância física e a inadequação do transporte - o projeto reafirma o compromisso do poder público com uma cidade mais inclusiva, justa e equitativa, em que nenhuma pessoa seja privada de cuidados básicos em razão de sua condição física ou socioeconômica.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois não observa os limites da competência legislativa desta Casa.

Consoante se verifica pela leitura do texto proposto, o projeto traz uma série de previsões relativas à operação do transporte coletivo, inclusive estabelecendo órgãos que ficariam encarregados de sua execução.

Com efeito, nos termos do art. 1º do projeto, pretende-se que a Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito (SMT), em parceria com a São Paulo Transportes S.A. (SPTrans) implante linhas de ônibus ou realize ajustes nos itinerários já existentes do transporte coletivo municipal, de modo a garantir que toda a população possa acessar de forma direta os equipamentos públicos de saúde com facilidade, principalmente a população com pouca mobilidade ativa, com deficiência, mães com crianças pequenas ou de colo, gestantes, idosos e pessoas gordas.

Tal matéria, contudo, por se referir ao planejamento, à organização e à gestão dos serviços públicos é afeta à organização administrativa, conceito jurídico que “resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa” (*in* Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de

Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, **a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias**.

Nessa esteira, a Lei Orgânica do Município cuida do transporte público em capítulo próprio e estabelece competir ao Executivo a regulamentação do serviço e o obriga a considerar o conforto e a segurança dos usuários:

> Art. 172 - **Compete à Prefeitura** planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como **regulamentar**, controlar e fiscalizar **o transporte público**, no âmbito do Município.
> [...]
> Art. 175 - A **regulamentação do transporte público de passageiros** deverá contemplar:
> [...]
> IV - os direitos e os deveres dos usuários e das operadoras, **considerando o conforto e a segurança dos usuários** e operadores dos veículos;

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) se encontra 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.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência

Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.306, de 28-8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez **autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município** de Ilhabela - Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. **Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo**. **A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917. Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade**. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j. 14/03/19, destacamos)

> Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 8.140, de 30 de maio de 2023, do Município de Guarulhos, que "Autoriza o Poder Executivo a **criar o aplicativo SOS Mulher** no âmbito do Município de Guarulhos e dá outras providências" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI e XIV, 144, e 176, I, da Carta Paulista. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I, da Constituição Estadual - O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas há **manifesta violação dos princípios da separação**

Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

dos poderes e da reserva da Administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas **disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de segurança pública, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas** - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. - Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as cumpra ou regulamente, porque cabe a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 6º e 7º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente. (ADI nº 2192840-03.2023.8.26.0000, j. 06/12/23, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a **elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências.
...
Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, **desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo**, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público “é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, **a norma impugnada, de inciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública**”.

Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

....

Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, **a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada**. (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, destacamos)

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

***Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada**. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional**. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, **porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir**, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.*
(extraído da página, http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont, acesso em 27/03/17, destacamos)

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado nos precedentes a seguir reproduzidos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver", de apoio às pessoas

Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

portadoras de câncer e dá outras providências" – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes** (arts. 5º, caput, §§ 'º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – **Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações – Inconstitucionalidade decretada**. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15, destacamos)

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".
(...)
(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".
(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18, destacamos)

Cumpre observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Desta forma, o projeto, ao se imiscuir em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento do projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

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

Matéria RELCOM 2034/2025. Documento assinado digitalmente por LUCAS PAVANATO DE OLIVEIRA em 16/09/2025 e juntado ao PL 604/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774781.