



PARECER N. 060/2026

Projeto de Lei Ordinária n. 34/2026

Protocolo n. 3449/2026

Assunto: Projeto de Lei que “*Dispõe sobre a instituição da política de reserva de vagas destinadas ao embarque e desembarque de alunos por veículos de transporte escolar em frente às unidades escolares no Município de Várzea Paulista e dá outras providências.*”.

Ementa:

- 1. Espécie legislativa.** Projeto de lei que visa instituir política de reserva de vagas destinadas ao embarque e desembarque de alunos por veículos de transporte escolar em frente às unidades escolares do Município. Matéria não reservada à lei complementar, nos termos da Lei Orgânica Municipal. Adequação da espécie normativa ordinária.
- 2. Iniciativa.** Projeto de lei de iniciativa parlamentar com conteúdo autorizativo dirigido ao Poder Executivo. Prefeito que não depende de autorização legislativa para o exercício de atos próprios de gestão administrativa. Norma autorizativa que, se meramente facultativa, revela-se inócua; se dotada de conteúdo normativo, interfere na esfera de competência do Executivo. Proposta que disciplina instituição, regulamentação, demarcação, sinalização, fiscalização e utilização de vagas destinadas ao embarque e desembarque de transporte escolar. Matéria inserida na competência administrativa do Poder Executivo e do órgão municipal de trânsito. Interferência em atribuições da Unidade Gestora Municipal de Transporte Público, Trânsito e Logística.
- 3. Proposta formalmente inconstitucional por vício de iniciativa.**



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Vereador **Tio Fabiano Lima**, que *“dispõe sobre a instituição da política de reserva de vagas destinadas ao embarque e desembarque de alunos por veículos de transporte escolar em frente às unidades escolares no Município de Várzea Paulista e dá outras providências.”*.

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária ressalta que:

“Encaminhamos para apreciação desta Casa o presente Projeto de Lei, que visa autorizar e orientar a instituição de vagas de estacionamento destinadas a veículos de transporte escolar nas proximidades das unidades de ensino do Município de Várzea Paulista.

A medida tem como objetivo contribuir para a organização do trânsito nas imediações das escolas, proporcionando maior segurança no embarque e desembarque de alunos, além de colaborar para a fluidez viária em horários de maior movimentação.

Destaca-se que a proposta respeita as diretrizes da legislação de trânsito vigente, especialmente as normas estabelecidas pelos órgãos competentes, permitindo que o Poder Executivo regulamente a matéria de acordo com critérios técnicos e operacionais adequados.

Importante ressaltar que iniciativas semelhantes já foram adotadas em outros municípios, demonstrando a relevância e a viabilidade da medida como instrumento de melhoria da mobilidade urbana e segurança viária.

Dessa forma, contamos com o apoio dos Nobres Vereadores para a aprovação desta propositura, que contribuirá significativamente para o ordenamento do trânsito e a proteção dos alunos no Município.”

É a síntese do necessário. Opino.

2. PARECER



2.1. Da adequação da espécie legislativa

Nos termos da Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista (LOM n. 1.119/1990), as leis complementares são exigidas apenas para matérias especificamente qualificadas, a exemplo de Código Tributário, Código de Obras ou de Edificações, Estatuto dos Servidores Municipais, criação de cargos e aumento de vencimentos dos servidores, Plano Diretor, zoneamento urbano, concessão de serviço público, concessão de direito real de uso, alienação e aquisição de bens imóveis, entre outras hipóteses expressamente indicadas no art. 40, §§ 1º e 2º.

No caso, a proposição pretende dispor sobre a instituição de política de reserva de vagas destinadas ao embarque e desembarque de alunos por veículos de transporte escolar nas proximidades das unidades escolares do Município, matéria que, em tese, não se enquadra no rol reservado à lei complementar.

Assim, não se identifica inadequação quanto à espécie legislativa eleita, pois a matéria pode, em abstrato, ser objeto de lei ordinária. Essa conclusão, contudo, limita-se à análise da espécie normativa e não afasta os vícios de iniciativa e de interferência administrativa adiante examinados.

2.2. Da inconstitucionalidade formal por iniciativa

Embora formalmente apresentado como projeto de lei ordinária, a proposição apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por **interferir em matéria afeta à organização administrativa, à gestão do trânsito municipal e às atribuições de órgãos do Poder Executivo**.

De início, cumpre observar que a proposição foi redigida sob fórmula **autorizativa**.



O art. 1º estabelece que “o Poder Executivo **poderá instituir e regulamentar** vagas de estacionamento destinadas a veículos de transporte escolar”, enquanto a justificativa afirma que o projeto visa “*autorizar e orientar a instituição de vagas de estacionamento destinadas a veículos de transporte escolar nas proximidades das unidades de ensino do Município de Várzea Paulista*”.

A técnica legislativa autorizativa, quando oriunda do Poder Legislativo e voltada a permitir que o Executivo pratique atos que já se inserem em sua competência própria, revela-se juridicamente inadequada.

O Poder Legislativo não necessita “autorizar” o Chefe do Executivo a exercer atribuições administrativas que lhe são próprias. Quando a lei parlamentar se limita a conferir autorização para ato que o Executivo já poderia praticar, tende a ser inócua; quando, porém, sob a aparência de autorização, disciplina o modo de atuação administrativa, impõe providências concretas, cria deveres para órgãos municipais ou condiciona a execução de serviços públicos, passa a invadir a esfera de gestão administrativa reservada ao Executivo.

Esse é justamente o problema do Projeto de Lei em análise.

Ainda que utilize, em alguns dispositivos, a expressão “poderá”, a proposição não se limita à formulação de uma diretriz geral de política pública. Ao contrário, ingressa no domínio operacional da Administração Municipal, ao tratar da instituição e regulamentação de vagas, do cadastro de veículos, da demarcação, sinalização e fiscalização, da forma de provocação do Executivo por instituições de ensino e da execução orçamentária da medida.

São especialmente problemáticos, sob esse enfoque, os seguintes dispositivos:

“Art. 1º O Poder Executivo **poderá instituir e regulamentar** vagas de estacionamento destinadas a veículos de transporte escolar nas proximidades das unidades escolares, públicas e privadas, situadas



no Município de Várzea Paulista, com a finalidade de embarque e desembarque de alunos.”

“Art. 2º A utilização das vagas de que trata esta Lei poderá ser destinada aos veículos de transporte escolar devidamente cadastrados junto ao órgão competente do Poder Executivo, nos termos da regulamentação.”

“Art. 3º A demarcação, sinalização e fiscalização das vagas **serão realizadas pelos órgãos competentes do Poder Executivo**, observada a legislação de trânsito vigente.”

“Art. 4º As instituições de ensino poderão solicitar ao Poder Executivo a implantação ou adequação de vagas destinadas ao embarque e desembarque de transporte escolar nas proximidades de suas unidades.”

“Art. 5º As vagas destinadas ao embarque e desembarque de alunos por veículos de transporte escolar, localizadas nas proximidades das unidades escolares, poderão conter sinalização vertical por meio de placa indicativa, bem como sinalização horizontal com demarcação no solo, contendo a inscrição ‘Transporte Escolar’.”

“Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”

A Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força de seu art. 144, consagra a separação entre os Poderes, ao estabelecer que Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si.

Também atribui ao Chefe do Executivo a direção superior da Administração, a prática dos atos de administração e a disciplina da organização e funcionamento administrativos, nos termos dos arts. 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, “a”.



No plano local, a Lei Orgânica do Município de Várzea Paulista igualmente reserva ao Prefeito a iniciativa de projetos que disponham sobre organização administrativa, serviços públicos, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.

O **Tema 917 do STF**, embora admita leis de iniciativa parlamentar que criem despesas para a Administração, estabelece limite relevante: não há usurpação da competência do Chefe do Executivo quando a lei não trata da estrutura da Administração, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico dos servidores públicos.

No caso em análise, a proposição ultrapassa esse limite, porque **alcança justamente a atribuição de órgãos administrativos municipais**, especialmente aqueles encarregados do trânsito, transporte, sinalização e fiscalização.

A Lei Complementar Municipal n. 332/2023 reforça essa conclusão ao atribuir à Unidade Gestora Municipal de Transporte Público, Trânsito e Logística a competência para planejar, gerenciar e operar o sistema de trânsito e transporte público do Município; viabilizar políticas municipais de trânsito e transporte, fixando prioridades, diretrizes, normas e padrões; controlar e fiscalizar os sistemas de trânsito e transporte; atuar como autoridade de trânsito; supervisionar agentes de trânsito; fiscalizar o tráfego e as condições de circulação dos veículos; lavrar multas; implementar e manter a sinalização adequada; e exercer outras atribuições de sua área de abrangência.

Dessa forma, a definição dos locais em que deverão existir áreas de embarque e desembarque, a avaliação técnica sobre sua viabilidade, a sinalização vertical e horizontal, a fiscalização, o cadastro dos veículos de transporte escolar e a autorização de uso dessas áreas são providências de



natureza eminentemente administrativa, dependentes de juízo técnico do órgão municipal de trânsito.

E, neste ponto, registre-se que o caráter “autorizativo” não afasta o aludido vício, pois, se não há efetivamente a intenção de compelir o Poder Executivo a demarcar as vagas reservadas, a proposição, com todo respeito, afigura-se inócua.

Para além de tudo isso, não se perca de vista que o Código de Trânsito Brasileiro atribui aos órgãos executivos municipais de trânsito, no âmbito de sua circunscrição, a competência para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito, bem como implantar, manter e operar o sistema de sinalização viária.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo permite distinguir duas situações.

De um lado, admite-se a iniciativa parlamentar quando a lei apenas estabelece diretrizes gerais de política pública, sem estruturar órgãos, sem disciplinar atribuições administrativas e sem interferir na execução concreta do serviço. É essa a lógica do Tema 917 do STF.

De outro lado, quando a lei parlamentar disciplina concretamente matéria de trânsito, mobilidade urbana, circulação viária ou utilização de áreas/faixas públicas, o TJSP tem reconhecido a inconstitucionalidade por violação à reserva de administração e à separação dos Poderes.

Em precedente envolvendo lei de Mauá que autorizava a utilização de faixas exclusivas de ônibus por veículos de transporte escolar, transporte público individual e serviço de autosocorro, o Órgão Especial julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade, reconhecendo que a matéria envolvia organização administrativa e gestão do trânsito, com afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. Confira-se:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.867, de 14.03.22, de Mauá, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a “...utilização de faixas exclusivas de ônibus por veículos de transporte escolar, transporte público individual e de serviço de autosocorro no Município de Mauá, e dá outras providências”. Vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a organização administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II e XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente.” (TJSP – ADI n. 2095772-87.2022.8.26.0000, Órgão Especial, j. 31/08/2022, j. 31/08/2022, v.u.) – grifei.

Embora a finalidade do projeto seja legítima (organização do trânsito no entorno escolar e proteção dos alunos), a forma adotada invade a esfera de atuação do Poder Executivo.

A Câmara Municipal pode discutir e aprovar diretrizes gerais de segurança viária e mobilidade urbana, mas não pode impor, **ainda que sob forma autorizativa**, a criação, regulamentação, demarcação, sinalização, fiscalização e gestão de vagas de embarque e desembarque, nem disciplinar quem poderá utilizá-las mediante cadastro junto ao órgão competente.

Destarte, há de se concluir, salvo melhor juízo, pela existência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e por violação à reserva de administração, especialmente em relação aos arts. 1º a 6º, por disciplinarem providências administrativas concretas atribuídas ao Poder Executivo e aos órgãos municipais de trânsito.

3. CONCLUSÃO



Ante o exposto, forçoso reconhecer que a matéria se mostra formalmente inconstitucional, razão pela qual, com fundamento no artigo 145, inciso I, do Regimento Interno, **opino pela sua inadmissão**.

Entretanto, se eventualmente admitida, a proposição deve ser encaminhada, respectivamente, às Comissões Justiça e Redação, bem como de Obras e Serviços Públicos (artigo 66, incisos I e III, do R.I.), devendo, oportunamente, ser discutida e levada à votação nesta Casa Legislativa.

Quórum: maioria simples (artigo 41, da LOM n. 1.119/1990; e artigo 228, do RI).

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões Justiça e Redação, bem como de Obras e Serviços Públicos (artigo 66, incisos I e III, do R.I.).

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 18 de maio de 2026.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



CÂMARA MUNICIPAL DE VÁRZEA PAULISTA



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista9.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=5R3X-M1G6-9HR7-FCJH>, ou vá até o site <https://varzeapaulista9.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 5R3X-M1G6-9HR7-FCJH