

CONSULTORIA JURIDICA - UNESP

PARECER JURÍDICO

Interessado: Câmara Municipal de Mogi Mirim – SP

PROJETO DE LEI Nº 19/2026 (Programa “Terezinha Donizete da Silva” – Desembarque Seguro para Mulheres)

Solicitante: Gabinete Parlamentar / Comissão

Assunto: Análise de constitucionalidade, legalidade e iniciativa legislativa

***Parecerista: Dr. João Batista Costa – OAB/SP 108.200
Consultor Jurídico da União dos Vereadores do Estado de
São Paulo – UNESP***

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Consultoria Jurídica o Projeto de Lei nº 19/2026, que institui o Programa “Terezinha Donizete da Silva”, estabelecendo a obrigatoriedade de parada segura para desembarque de mulheres em locais seguros no transporte coletivo público municipal, ainda que fora dos pontos regulares.

A proposta legislativa estabelece, entre outros aspectos:

autorização para desembarque fora dos pontos regulares;

obrigatoriedade de parada em período noturno;

imposição de treinamento aos operadores do serviço;

obrigação de comunicação aos usuários;

previsão de sanções administrativas em caso de descumprimento.

Solicita-se análise acerca de:

competência legislativa;

constitucionalidade;

existência de vício de iniciativa;

impacto ao Município;

impacto orçamentário-financeiro;

interferência na gestão do serviço público concedido;

alinhamento com o entendimento fixado pelo STF no Tema 917;

necessidade de ajustes legislativos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 30, que compete aos Municípios:

legislar sobre assuntos de interesse local;

organizar e prestar serviços públicos de interesse local.

O transporte coletivo urbano é considerado serviço público essencial de competência municipal, cabendo ao Município sua organização, regulamentação e fiscalização.

Nesse sentido, é possível que o Poder Legislativo municipal proponha normas relacionadas ao funcionamento do transporte coletivo urbano, especialmente quando

envolvem políticas públicas de proteção à segurança da população.

Assim, em tese, a matéria possui conexão com o interesse local.

Entretanto, essa competência legislativa não é absoluta, devendo respeitar os limites constitucionais relacionados à separação de poderes e à organização administrativa do serviço público.

2. DO TEMA 917 DO STF

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917, firmou entendimento de que o Poder Legislativo pode editar leis que estabeleçam diretrizes ou políticas públicas, mesmo que relacionadas a serviços públicos, desde que não haja interferência direta na organização administrativa do Poder Executivo.

Em outras palavras, o Legislativo pode:

instituir diretrizes gerais de políticas públicas;

mas não pode:

impor obrigações administrativas específicas ao Executivo;

determinar forma de execução do serviço público;

interferir na gestão de contratos administrativos ou concessões.

Esse limite é fundamental para a análise do projeto em questão.

3. DO VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA

O projeto em análise apresenta elementos que indicam possível vício de iniciativa, pois estabelece obrigações

diretamente relacionadas à gestão administrativa do serviço público de transporte coletivo.

Entre essas obrigações destacam-se:

imposição de parada obrigatória fora dos pontos regulares;

obrigação de treinamento de funcionários das concessionárias;

exigência de comunicação aos usuários;

previsão de sanções administrativas aplicadas pelo Poder Executivo.

Tais medidas interferem diretamente:

na forma de prestação do serviço público;

na gestão operacional das concessionárias;

na execução de contratos de concessão do transporte coletivo.

A definição dessas condições operacionais integra a competência administrativa do Poder Executivo, que é responsável pela gestão do sistema de transporte coletivo municipal.

Assim, ao estabelecer regras operacionais específicas e obrigatórias para o serviço concedido, o projeto legislativo pode configurar interferência indevida na gestão administrativa do serviço público, matéria que normalmente se insere na esfera de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

4. DA INTERFERÊNCIA NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Outro aspecto relevante refere-se à possível interferência do projeto nos contratos de concessão do transporte coletivo municipal.

Os serviços de transporte coletivo normalmente são prestados mediante contratos de concessão ou permissão, regidos por:

legislação federal sobre concessões;

legislação municipal;

cláusulas contratuais específicas.

Qualquer alteração nas condições de prestação do serviço pode impactar:

equilíbrio econômico-financeiro do contrato;

operação das linhas;

planejamento operacional das concessionárias.

Ainda que o projeto declare não impor ônus materiais às concessionárias, a imposição de novas obrigações operacionais pode gerar impactos indiretos na prestação do serviço.

Por essa razão, alterações dessa natureza devem, em regra, ser avaliadas pelo Poder Executivo, responsável pela gestão contratual.

5. DO IMPACTO AO MUNICÍPIO

Embora o projeto não preveja diretamente criação de despesas públicas, ele pode gerar impactos administrativos relevantes, tais como:

necessidade de fiscalização do cumprimento da lei;

adaptação dos contratos de concessão;

regulamentação do programa;

eventual estrutura administrativa para controle e aplicação de sanções.

Esses aspectos demonstram que a proposta possui reflexos na gestão administrativa municipal.

6. DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece que a criação ou ampliação de despesa pública deve ser acompanhada de estimativa de impacto financeiro.

Caso a implementação do programa exija:

fiscalização específica;

campanhas institucionais;

estrutura administrativa adicional,

será necessário observar as exigências da legislação fiscal.

Embora o projeto não apresente estimativa de impacto financeiro, a implementação prática da medida pode gerar custos administrativos indiretos.

7. DA EFETIVIDADE DA PROPOSTA

Do ponto de vista social, a proposta busca promover maior segurança às mulheres no transporte coletivo durante o período noturno, o que representa objetivo legítimo e socialmente relevante.

Diversas cidades brasileiras adotaram medidas semelhantes visando reduzir riscos de violência urbana.

Contudo, para que a proposta seja juridicamente viável e administrativamente eficaz, é necessário que sua implementação ocorra de forma coordenada com a estrutura administrativa responsável pelo sistema de transporte público.

III – CONCLUSÃO

Diante da análise jurídica realizada, conclui-se que:

A matéria possui relação com o interesse local, inserindo-se, em tese, na competência legislativa municipal.

O objetivo da proposta é socialmente relevante, pois busca promover maior segurança às mulheres no transporte coletivo urbano.

Entretanto, o projeto apresenta indícios de vício de iniciativa, ao estabelecer obrigações operacionais diretamente relacionadas à gestão administrativa do serviço público de transporte coletivo.

A imposição de regras operacionais às concessionárias e a previsão de sanções administrativas configuram interferência na gestão do serviço público concedido, matéria que normalmente se insere na esfera de competência do Poder Executivo.

Há ainda possibilidade de reflexos na gestão contratual das concessões e na estrutura administrativa municipal.

IV – RECOMENDAÇÕES

Para adequação jurídica da proposta, recomenda-se:

Transformar o projeto em norma de diretrizes ou política pública, evitando impor obrigações operacionais diretas ao sistema de transporte.

Prever que a implementação das medidas ocorrerá mediante regulamentação do Poder Executivo.

Evitar interferência direta nos contratos de concessão existentes.

Redigir a proposta com caráter programático e autorizativo, permitindo ao Executivo definir a forma de implementação.

V – PARECER

Diante do exposto, opina-se pela necessidade de revisão do Projeto de Lei nº 19/2026, diante da possibilidade de vício de iniciativa e interferência na gestão administrativa do serviço público de transporte coletivo municipal.

Recomenda-se que a proposta seja ajustada para estabelecer diretrizes gerais de política pública, a serem regulamentadas pelo Poder Executivo, evitando imposição direta de obrigações operacionais ao sistema de transporte.

Parecer que submeto à consideração da autoridade solicitante.

Este é meu parecer s.m.j..

Departamento Jurídico, 10 de Março de 2026.

**João Batista Costa
Consultor Jurídico UNESP / OAB/SP 108.200**