PARECER Nº 1457/2025 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0738/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Eliseu Gabriel, que dispõe sobre a obrigatoriedade de manutenção de vagas exclusivas para bicicletas nos estacionamentos públicos e privados, no âmbito do município de São Paulo.

Segundo a propositura, os estabelecimentos públicos ou privados, que tenham estacionamento em suas dependências para uso dos condôminos ou que desenvolvam atividades de exploração de estacionamento, a disponibilizarem vagas exclusivas para bicicletas, preferencialmente nas áreas cobertas, quando houver.

O art. 2º estabelece que os estabelecimentos que desenvolvam atividade econômica de estacionamento poderão cobrar pelo estacionamento das bicicletas tarifa com valor não superior a 10% (dez por cento), daquele cobrado para veículos automotores.

Apesar do meritório propósito de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade campo de competência privativa do Executivo.

Com relação aos locais públicos, ao determinar onde as bicicletas poderão estacionar e criar estacionamentos específicos para este fim, a propositura caracteriza-se como ato concreto de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, bem como a administração dos bens públicos, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação. Exatamente por isso, a Lei Orgânica do Município assegura ao Poder Executivo a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV); para apresentar projetos de lei que disponham sobre a estrutura e atribuições das Secretarias Municipais e Subprefeituras (art. 69, inciso XVI), sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV) e, ainda, a competência do Prefeito para a gestão dos bens municipais (art. 70, VI e 111).

Oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (In, “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 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.”

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo posiciona-se no sentido de entender serem inconstitucionais leis de conteúdo semelhante ao do presente projeto, por representarem indevida ingerência do Poder Legislativo em assunto tipicamente administrativo que, como tal, é sujeito exclusivamente ao crivo do Poder Executivo.

Corroborando essa assertiva, a título ilustrativo, transcreve-se abaixo os seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.098, DE 25 DE AGOSTO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE ILHABELA, QUE DISPÕE SOBRE 'A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE BICICLETÁRIOS EM PRÉDIOS PÚBLICOS' A SEREM CONSTRUÍDOS, REFORMADOS OU AMPLIADOS, NO ÂMBITO DAQUELA LOCALIDADE – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO DE BENS PÚBLICOS, INSERIDA NA PRERROGATIVA DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001626-64.2016.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2016; Data de Registro: 20/05/2016)

“INCONSTITUCIONALIDADE – ADIN LEI N° 4.147/2006, DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ - ATRIBUIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO CONCERNENTE NA INSTALAÇÃO DE FAIXAS EXCLUSIVAS PARA TRAVESSIA DE PEDESTRES - CRIAÇÃO INDEVIDA PELA CÂMARA MUNICIPAL – INVASÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO – COMPETÊNCIA COM EXCLUSIVIDADE, DAS INICIATIVAS DE LEI QUE ATRIBUEM OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL - AFRONTA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS/ESTADUAIS - AÇÃO PROCEDENTE.

No caso sub judice, a lei em exame determina providências administrativas ao Executivo no âmbito da gestão ordinária do Município, envolvendo matéria típica de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, sendo vedada, portanto, a iniciativa do Poder Legislativo. (rei. Des. MILTON COCCARO,j. em 12.12.90).

Assim, é cristalina a invasão pelo Legislativo de área característica da função do Chefe do Executivo, extrapolando sua atribuição de edição de normas, com evidente invasão de competência, afrontando, por via de consequência, o principio da independência e harmonia dos Poderes.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade – autos nº 161.860-0/0-00 julgada em 20/08/08)

No que tange aos estacionamentos privados, o projeto, no art. 2º, impõe restrição ao uso, gozo e função da coisa pertencente a particular (exploração de estacionamento), restringindo direitos inerentes à propriedade privada, matéria regulada pelo Direito Civil e, portanto, de competência legislativa da União, conforme preceitua o art. 22, inciso I da CF.

Do fundamento da livre iniciativa decorre a liberdade do particular em relação ao Estado na condução das atividades econômicas, a este competindo, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este meramente indicativo para o setor privado, nos termos do artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Consoante ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho (in “Direito Constitucional Econômico”, Ed. Saraiva, 1990), a interpretação do art. 174 da Constituição da República à luz dos princípios estabelecidos no seu art. 170, leva à conclusão que o ordenamento constitucional admite a ingerência estatal para reprimir o abuso do poder econômico, que afasta a livre concorrência, e o lucro arbitrário, cabendo-lhe “planejar a economia, incentivar e fiscalizar a atuação privada, para normatizar e regular a economia”.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu em diversas oportunidades a respeito da inconstitucionalidade de leis semelhantes à presente propositura, conforme sintetizado na última Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre o tema, julgada em 8 de novembro de 2017:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL QUE REGULOU PREÇO COBRADO POR ESTACIONAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I). Inconstitucionalidade formal. Precedentes: ADI 4.862, rel.

Min. Gilmar Mendes; AgR-RE 730.856, rel. Min Marco Aurélio; ADI 1.623, rel. Min. Joaquim Barbosa.

2. Ressalva de entendimento pessoal do relator, no sentido de que a regulação de preço na hipótese configura violação ao princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170). Inconstitucionalidade material.

3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma." (STF, Plenário, ADI n. 4008-DF, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 08.11.17)

Esse é o mesmo entendimento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei - Lei Estadual que regulamenta isenção de estacionamento em Shopping Centers - Intromissão em competência exclusiva da União - Violação do princípio da autonomia dos entes federativos inserido na Constituição Bandeirante - Ação julgada procedente com declaração de inconstitucionalidade da Lei n° 13.819, de 23 de novembro de 2009." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0231465-34.2009.8.26.0000, Rel. Des. Marrey Uint, j. 12.06.13)

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n° 9.546/04.12.1997 do Município de Campinas, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo alcaide, que obriga os estabelecimentos comerciais, de serviços, institucionais e industriais do município a garantir a guarda dos veículos de seus clientes e usuários, proibida a cobrança, a qualquer título ou justificativa, de importância relativa ao estacionamento - afronta ao disposto nos artigos 5 °, XXII e LIV, 22, I, e 170, II, da Constituição Federal, que garantem o direito de propriedade, a liberdade econômica e reservam exclusivamente à União a competência para legislar sobre direito civil e comercial, princípios que devem ser observados por força do disposto no art. 144 da Carta Bandeirante - nem por repetir preceitos ou mandar aplicar princípios da Constituição Federal, deixa de expressar a Constituição Estadual direito constitucional estadual; por isso, nessas duas hipóteses é competente a jurisdição constitucional estadual para o exame da constitucionalidade de lei municipal afrontosa do dito direito - violação aos artigos Io, 111 e 144 da Constituição Estadual - ação procedente, com observação." (TJSP, Órgão Espedial, ADIN nº 131.695-0/1-00, Rel. Des. Palma Bisson, j. 22.08.07)

Ao disciplinar matéria afeta à competência legislativa privativa da União, o presente projeto viola, além do citado artigo 22, I, da Carta Magna, também os artigos 1º e 19, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, que expressamente proíbem o exercício de competências vedadas pela Constituição Federal.

Assim, o Poder Legislativo, ao dispor sobre matéria de competência privativa do Prefeito, vulnera o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado e no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste 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 25/09/2025.

Sandra Santana (MDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Janaina Paschoal (PP)

Lucas Pavanato (PL)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Relatoria

Silvão Leite (UNIÃO)

Silvia Da Bancada Feminista (PSOL)

Thammy Miranda (PSD)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/09/2025, p. 365.

Para informações sobre revogações ou alterações a esta norma, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.