



pl0738-21

PARECER Nº 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 municípios, no que afeta



pl0738-21

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;



pl0738-21

Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2016; Data de Registro: 20/05/2016)

"INCONSTITUCIONALIDADE – ADIN LEI Nº 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 princípio 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



pl0738-21

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 nº 13.819, de 23 de novembro de 2009.”

(TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0231465-34.2009.8.26.0000, Rel. Des. Marrey Unt, j. 12.06.13)

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 9.546/04.12.1997 do Município de Campinas, de iniciativa parlamentar e sancionada pelo



pl0738-21

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 5º, 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 10, 111 e 144 da Constituição Estadual - ação procedente, com observação.”

(TJSP, Órgão Especial, 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. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e no art. 6º 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,