



**PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0694/19.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador George Hato, que, em resumo, confere nova redação ao inciso IV do artigo 2º da lei nº 13.763 de 19 de janeiro de 2004, com o escopo de vedar a utilização de vias públicas, como estacionamento, por empresas e estabelecimentos que exploram a atividade econômica relacionada ao estacionamento de veículos com manobrista, a qual é conhecida como “valet”.

De acordo com a justificativa, é crescente o número de empresas que prestam tal serviço, sendo certo que muitas delas, em vez de estacionar os veículos em locais próprios, utilizam as vias públicas, congestionando as ruas e atrapalhando a vida dos munícipes.

Sob uma análise puramente jurídica, o projeto pode seguir em tramitação, haja vista estar em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio. É o que passa a ser doravante exposto.

Com efeito, observa-se que o conteúdo teleológico da norma; isto é, os fins sociais a que ela se destina, consiste na proibição de que empresas que prestam serviços de “valet” utilizem as ruas e logradouros públicos como insumos para as suas respectivas atividades econômicas.

E a referida proibição realmente se faz necessária, já que a conduta vedada se mostra antijurídica por dois principais motivos: (i) o particular utiliza bem público como insumo de seu empreendimento, gerando receitas à custa de patrimônio pertencente ao Poder Público; e (ii) a atividade econômica desenvolvida gera transtornos adicionais à coletividade, prejudicando o trânsito dos veículos.

Em relação à titularidade das ruas e avenidas, deve-se destacar, inicialmente, que o regime jurídico dos bens públicos foi positivado no Código Civil Brasileiro, cujos dispositivos pertinentes seguem transcritos *infra*:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Constata-se, por conseguinte, que as ruas, praças e avenidas são consideradas bens de uso comum do povo, sendo certo que a sua utilização por particulares, gratuita ou remunerada, apenas é possível quando cumpridos os requisitos impostos legalmente pelo ente federativo competente. *In casu*, a titularidade dos bens pertence ao Município de São Paulo.

Isto posto, constata-se que a lei nº 13.763, de 19 de janeiro de 2004, já possui regra quanto à impossibilidade de utilização dos referidos bens públicos para a consecução da atividade econômica de *valet*:

“Art. 3º - Na prestação dos serviços mencionados no artigo 1º desta lei é expressamente vedado o uso de via pública para:

I – o estacionamento de veículos”.



Assim, clara está a impossibilidade de utilização das ruas e avenidas como estacionamento dos veículos detidos por empresas de *valet*.

Além disso, a propositura está em perfeita consonância com dispositivos da Lei Orgânica do Município, como o art. 179, que dispõe sobre o dever do governo local de organizar, controlar e fiscalizar o trânsito, inclusive impondo penas aos infratores:

Art. 179 - Ao Município compete organizar, promover, controlar e fiscalizar:

I - o trânsito no âmbito do seu território, inclusive impondo penalidades e cobrando multas ao infrator das normas sobre utilização do sistema viário, seus equipamentos e infraestruturas;

Muito relevante destacar, também, que o pretendido pela presente propositura encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (*in* "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus. pág.157), expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade. Incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas. A concessão de licença, desse modo, é uma das formas típicas de manifestação do poder de polícia administrativa.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (*in* Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:



O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para fixar condições de funcionamento dos estabelecimentos localizados neste Município, considerando, inclusive, que a atuação concreta da Administração sobre direitos individuais deve estar delineada na lei por força do princípio da legalidade.

Há que se considerar, ainda, que compete tanto ao Executivo como ao Legislativo a iniciativa de projetos de lei que, de forma geral e abstrata, estabeleçam requisitos e parâmetros à concessão de licença e alvará de funcionamento, pois se trata de típica manifestação do poder de polícia administrativa.

Também há que se ressaltar que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se além da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

“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.” (in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, pág. 24, grifamos)

Relembre-se, por fim, que compete às Comissões de mérito analisar o projeto no que tange ao seu conteúdo, verificando a adequação da medida proposta ao interesse público.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos pela **LEGALIDADE**.

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