

PARECER Nº 78/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 281/2025

REF.: PROCESSO Nº 7138/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR VAVÁ

ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza, no Município de Santo André, a criação do Espaço Motoboy, e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,
Senhor Presidente,

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Vavá, protocolado nesta Casa no dia 29 de setembro do corrente ano, que "autoriza, no Município de Santo André, a criação do Espaço Motoboy, e dá outras providências".

É o seguinte o teor do projeto de lei:

"Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar o 'Espaço Motoboy', no Município de Santo André.

Parágrafo único – Entende-se por 'Espaço Motoboy' um local público estratégico, destinado exclusivamente para estacionamento e repouso de motoboys e ciclistas que realizam ou aguardam suas entregas por aplicativos, proporcionando-lhes conforto e segurança durante sua jornada de trabalho.



Art. 2º - Os espaços deverão ser para uso exclusivo dos profissionais que realizam entregas e deverão conter instalações adequadas e condições mínimas de uso, onde possam descansar, se protegerem das chuvas, incluindo:

- I – Placa ou totem de identificação;
- II – Ponto com iluminação;
- III – Cobertura e proteção contra intempéries;
- IV – Tomadas e pontos de recarga de celular;
- V – Áreas de descanso com assentos;
- VI – Acesso à rede de internet Wi-fi pública e gratuita;
- VII – Banheiros públicos; e
- VIII – Bebedouros de água potável, filtrada e refrigeradas.

Art. 3º - Os locais para implantação do 'Espaço Motoboy' serão determinados pelo Poder Executivo, por meio de sua Secretaria e/ou órgão competente, através de um estudo técnico para verificar os pontos indicados, tendo em vista o interesse público e considerando as necessidades específicas de cada região de nosso município.

Art. 4º - Poderá o Poder Executivo constituir parcerias com a iniciativa privada para, em conjunto, desenvolver a criação e implantação dos espaços.

Art. 5º - A presente lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Inicialmente, permitimo-nos, com a devida vênia, algumas considerações a respeito da matéria. Vejamos.



É justo e razoável que, por uma questão de lógica, sendo as empresas de aplicativos de entregas de natureza privada, com fins lucrativos, deveria ficar a cargo das mesmas a implantação de pontos de apoio para os motociclistas e ciclistas a elas vinculados, não cabendo, a nosso ver, e s.m.j., pretender transferir tal atribuição e responsabilidade para a Administração Pública Municipal, como propõe o PL CM 281/2025.

Tanto assim que se encontra em tramitação na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 670/2024, de autoria do Deputado Federal Gervásio Maia (PSB/Paraíba), que dispõe justamente "sobre a criação de pontos de parada destinados a motoristas de transporte individual, motoboys e taxistas, visando proporcionar condições adequadas de descanso, segurança e comodidade para esses profissionais", o qual prevê, no art. 3º, que "a construção, a manutenção e o funcionamento dos pontos de apoio devem ser garantidos pelas empresas de aplicativos de entregas e de transporte individual privado de passageiros".

Isto posto, passamos à análise e manifestação sob o ponto de vista legal e constitucional do PL CM 281/2025:

Não obstante os elevados propósitos do ilustre Vereador-autor, sob o ponto de vista estritamente jurídico, **o projeto de lei em análise não reúne condições de prosseguir em sua tramitação, pois invade seara privativa do Poder Executivo.**

A Constituição Federal reservou ao Poder executivo a gestão da máquina pública. Logo, **é inconstitucional qualquer lei de iniciativa parlamentar que institua ou mesmo autorize a execução de programa de governo.**

Ressalte-se que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois, repita-se, a implantação e



execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, logo, inerente à chefia do Poder Executivo, a quem cabe, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, assim, as metas a serem cumpridas.

Com efeito, é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88) qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de lei cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo ou que venha a autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa que, para ser realizada, não necessite de autorização do Poder Legislativo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de “Reserva de Administração”.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra¹ afirma o seguinte:

“Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. À primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação a invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se

¹ Na obra A Reserva de Administração, O Direito, primeira parte, nº 1, jan./mar. 1990, p. 325-353.



quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-la exclusivamente ao Poder Executivo.”

Portanto, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Desse modo, verifica-se que a reserva de administração implica um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (impedindo o exercício do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentador, quando esse for recomendável.

Especificamente sobre as leis de iniciativa reservada, cabe destacar que são apenas aquelas dispostas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos Municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, consoante jurisprudência sedimentada do Supremo Tribunal Federal:



“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2001)

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora esse entendimento, consoante demonstram os arestos a seguir reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais, por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.070, de 21 de dezembro de 2022, do município de Guarulhos, que trata da **autorização à construção de uma ‘UBS – Unidade Básica de Saúde no Jardim Guilhermino’.** Norma impugnada **que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa. Princípio da reserva de administração, diretamente afetado,** posto que trata da estrutura e atribuição dos órgãos que compõem o Executivo Municipal, **impondo-lhes obrigações.** Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) Violação dos arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual. Precedentes. **AÇÃO PROCEDENTE.”** (ADI Nº 2093437-61.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Luís Fernando Nishi, j. 25/10/23 – V.U.) – grifamos



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.640, de 26 de junho de 2018, do Município de Guarulhos, que **institui o ‘serviço público de controle reprodutivo de cães e gatos a ser realizado através de unidade móvel para a castração de cães e gatos,** e dá outras providências’ – **Lei de origem parlamentar que, apesar de inspirada por boa intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos,** mais que conferir faculdade ao Chefe do Poder Executivo e seus órgãos, **impõe-lhe a tomada de providências de variadas naturezas, ou seja, tarefas próprias de administração, incluindo as de ‘celebrar convênio ou parcerias com entidades de proteção animal e outras organizações não governamentais,** universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para a consecução dos objetivos desta Lei’ (art. 5º) – **Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo - Poder que terá de se aparelhar com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o cumprimento da lei impugnada** – Diploma, portanto, que **nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração** (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, ‘2’, 47, II, XI, XIV e XIX, ‘a’, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma



Carta) – **Inconstitucionalidade configurada.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Entendimento pacífico, segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. **Ação julgada procedente.**” (ADI nº 2214030-95.2018.8.26.0000, Órgão Especial, Relator João Carlos Saletti, j. 06/02/2019) – grifamos

Sérgio Resende de Barros², analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

“(...) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda,

² Leis Autorizativas, Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, p. 262.



realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a 'lei' que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe são autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a ...' O objeto da autorização – por já ser da competência constitucional do Executivo – não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria constituição. Elas constituem um vício patente."

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que "**a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional**". (ADIN nº 593099377, Rel. Des. Maria Berenice Dias, j. 7/8/2000)

Diante de todo o exposto, **consideramos inconstitucional o PL CM 281/2025.**

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, inciso I, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município de Santo André, pois, ainda que por via reflexa, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública, em decorrência dos dispêndios com a realização das ações pretendidas.



É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 24 de novembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP 78.046

