



PARECER N. 193/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 76/2025

Protocolo n. 10630/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*dispõe sobre a regulamentação de vagas de estacionamento destinadas a pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no âmbito do Município de Várzea Paulista, e dá outras providências.*”.

Ementa:

- 1. Espécie legislativa.** Matéria a ser regulada por meio de lei ordinária.
 - 2. Iniciativa.** Proposta que regulamenta a reserva de vagas de estacionamento para pessoas com TEA. Matéria de competência concorrente que não trata da estrutura ou atribuições de órgãos da Administração. Vício de iniciativa verificado em dispositivos que impõem obrigações de gestão, sanável por emendas.
 - 3. Constitucionalidade formal orgânica.** Regulamentação de vagas de estacionamento. Matéria que se insere no rol de assuntos de interesse local e de competência suplementar do Município. Incidência do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.
 - 4.** Proposta que, sanados os vícios apontados, não se mostra manifestamente inconstitucional, ilegal ou antirregimental.
- Parecer pela admissibilidade e regular tramitação da proposição, com a recomendação de apresentação de emendas.**

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Vereador **Guilherme Cesar Zafani**, que “*dispõe sobre a regulamentação de vagas de estacionamento destinadas a pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) no âmbito do Município de Várzea Paulista, e dá outras providências.*”.



A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária ressalta que:

“O presente Projeto de Lei visa garantir maior inclusão, acessibilidade e respeito aos direitos das pessoas com deficiência, assegurando vagas de estacionamento exclusivas e devidamente sinalizadas nos estabelecimentos públicos e privados de uso coletivo do município. Além de atender à legislação federal vigente, a proposta contempla também pessoas com deficiência intelectual, transtornos mentais e indivíduos com Transtorno do Espectro Autista (TEA), assegurando-lhes o direito de acesso com dignidade e equidade aos espaços urbanos. Contamos com a compreensão e apoio dos nobres pares para a aprovação da presente matéria.”

É a síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

2.1. Da adequação da espécie legislativa

O processo legislativo municipal é disciplinado pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno desta Casa.

Conforme o artigo 164, do Regimento Interno, a Câmara Municipal exerce sua função legislativa por meio de propostas de emenda à Lei Orgânica, projetos de lei (complementar ou ordinária), projetos de decreto legislativo e projetos de resolução.

O Projeto de Lei em análise busca regulamentar a reserva de vagas de estacionamento para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Tal matéria, que gera efeitos para além da esfera interna da Câmara e que exige a



sanção do Chefe do Poder Executivo, deve ser veiculada por meio de **lei em sentido formal**.

A proposição não se enquadra nas hipóteses de decreto legislativo (matéria de competência exclusiva da Câmara com efeitos externos, como a tomada de contas do Prefeito) ou de resolução (matéria de competência privativa da Câmara com efeitos internos, como a reforma do Regimento), conforme os artigos 176 e 177 do Regimento Interno.

Portanto, a lei ordinária é a espécie legislativa adequada para a matéria versada no Projeto de Lei.

2.2. Da constitucionalidade formal por iniciativa

A análise da constitucionalidade formal de um projeto de lei sob o prisma da iniciativa legislativa consiste em verificar se o autor da proposta detém a competência constitucional para iniciá-la.

A regra geral, no sistema constitucional brasileiro, é a da iniciativa comum ou concorrente, segundo a qual tanto os membros do Poder Legislativo quanto o Chefe do Poder Executivo podem propor leis.

Contudo, a própria Constituição estabelece exceções a essa regra, reservando a um Poder ou Órgão a prerrogativa exclusiva para iniciar o processo legislativo sobre determinadas matérias.

Trata-se da iniciativa privativa ou reservada, um mecanismo essencial para a manutenção do princípio da separação e harmonia entre os poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal, e replicado, por simetria, no artigo 5º, da Constituição do Estado de São Paulo.

As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas, em rol taxativo, no artigo 61, § 1º, da Constituição Federal.



Por força do princípio da simetria, essas mesmas reservas se aplicam aos Prefeitos no âmbito municipal.

Em síntese, compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre: **(i)** a criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública; **(ii)** o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; **(iii)** a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou o aumento de sua remuneração.

Analisando o Projeto de Lei, vê-se que seu objeto principal (a criação de vagas de estacionamento reservadas para pessoas com Transtorno do Espectro Autista) não se enquadra em nenhuma das hipóteses de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo.

A matéria versa sobre direitos de cidadãos e a organização do espaço urbano, tema de interesse local e de competência legislativa concorrente.

O Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese do Tema 917 de Repercussão Geral, pacificou o entendimento de que *“não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*.

Assim, o fato de a implementação da lei (demarcação das vagas, instalação de placas) gerar despesas ordinárias não a torna, por si só, inconstitucional.

Ocorre que a inconstitucionalidade por vício de iniciativa pode se manifestar de forma mais sutil, não pelo tema central da lei, mas por dispositivos



específicos que, a pretexto de regulamentá-la, acabam por invadir a esfera de gestão e administração que é exclusiva do Poder Executivo.

É a chamada violação à reserva da Administração.

É precisamente o que ocorre em **dois artigos** do Projeto de Lei em análise.

Em relação ao **artigo 7º**, este dispositivo deixa de ser uma norma geral e abstrata para se tornar uma ordem direta à Administração.

Ao utilizar o verbo no modo impositivo (“*deverá*”), o Legislativo interfere na discricionariedade do Prefeito para definir suas prioridades de comunicação e alocação de recursos, dizendo-lhe *o que fazer e como fazer*. Trata-se de um ato concreto de gestão, disfarçado de norma legal.

Por sua vez, no tocante ao **artigo 8º**, embora o poder de regulamentar as leis para sua fiel execução seja um dever do Executivo, a fixação de um prazo para tal ato pelo Legislativo é uma clara interferência na organização e no planejamento administrativo. Cabe ao Prefeito, dentro de sua conveniência e oportunidade, definir a agenda de seus atos.

Essa invasão de competência é rechaçada de forma consistente pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Em caso análogo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2070409-64.2023.8.26.0000, que tratava de lei de iniciativa parlamentar sobre a “Semana Municipal de Conscientização do Autismo”, o TJSP declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que impunham ações específicas ao Executivo, afirmando:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. Lei nº 10.559, de 13.09.22, de iniciativa parlamentar, instituindo a “Semana Municipal de Conscientização do Autismo”. (...) Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão



administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da 'reserva de administração' e da separação dos poderes. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo ao determinar a ornamentação do Paço Municipal, definir eventos comemorativos, impor a realização de exposição em locais indicados (art. 2º e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º). Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Inconstitucionalidade. Ação procedente, em parte. (...)” (TJSP – ADI n. 2070409-64.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Evaristo dos Santos, j. 16/08/2023, v.u.) – grifei.

Daí porque o Projeto de Lei em análise, embora verse sobre matéria de iniciativa comum, padece de inconstitucionalidade formal parcial. Seus **artigos 7º e 8º** extrapolam a função legislativa e adentram a esfera de competência exclusiva do Poder Executivo para administrar, violando o princípio da separação dos poderes.

Assim, **recomendo, desde já, a apresentação de emendas modificativa e supressiva em relação a tais dispositivos**, concluindo, no mais, pela constitucionalidade formal da proposta.

2.3. Da constitucionalidade formal-orgânica

A análise da constitucionalidade formal-orgânica do Projeto de Lei suscita, em um primeiro momento, a questão de um eventual conflito com a competência privativa da União para legislar sobre trânsito, estabelecida no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Malgrado a edição do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/1997) pela União, a propositura municipal não representa usurpação de competência, uma vez que o federalismo cooperativo brasileiro assenta-se em



uma distribuição harmônica de atribuições, e não em uma estrita e excludente separação.

A competência municipal para a matéria em tela firma-se, primeiramente, no artigo 30, inciso I, da Constituição da República, que lhe atribui a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local.

A organização do espaço urbano, o planejamento do uso do solo e a gestão da circulação viária são manifestações precípuas do interesse local, sendo a regulamentação do estacionamento em vias públicas um corolário lógico dessa atribuição.

Ademais, a competência municipal é exercida de forma suplementar, nos termos do artigo 30, inciso II, da Constituição.

O Projeto de Lei em análise não cria um novo regime de trânsito, mas detalha e aplica, no âmbito local, o sistema de vagas especiais já previsto na legislação federal, estendendo a proteção a um grupo específico (as pessoas com Transtorno do Espectro Autista).

O próprio Código de Trânsito Brasileiro descentraliza e delega expressamente aos órgãos executivos de trânsito dos Municípios, por exemplo, no artigo 24, a competência para “*planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos*”, bem como para “*implantar, manter e operar o sistema de sinalização*” e de estacionamento.

Se ao Município compete regulamentar e operar o estacionamento, detém, por consequência, a competência para definir as regras de seu uso, incluindo a criação de vagas reservadas.

A pacificada jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo corrobora tal entendimento, como se extrai do julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0265028-14.2012.8.26.0000**, na qual o Órgão



Especial assentou que a regulação municipal sobre reserva de espaços para pessoas com mobilidade reduzida se insere nos *“exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos arts. 23, II, e 30, I, da CF”*.

Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 7.681, de 6 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, que prevê a reserva de cotas de mesas para idosos, gestantes e deficientes, em restaurantes e estabelecimentos similares no âmbito do Município de Jundiaí - Lei em comento que tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos arts. 23, II, e 30, I, da CF (...)”

Destarte, não se vislumbra conflito de competências, mas uma atuação harmônica e cooperativa entre os entes federativos, na qual a União edita as normas gerais e o Município, no exercício de sua autonomia e com amparo na própria legislação federal, as detalha para atender às peculiaridades do interesse local.

2.4. Da constitucionalidade material

Sob o prisma da constitucionalidade material, o Projeto de Lei, em sua finalidade precípua, revela-se em plena harmonia com os valores e ditames constitucionais.

Ao buscar assegurar vagas de estacionamento para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), a norma se reveste de um instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF), do princípio da igualdade em sua dimensão material (artigo 5º, *caput*, CF) e do dever de



proteção especial às pessoas com deficiência (artigos 203, IV, e 227, § 1º, II, CF).

A equiparação da pessoa com TEA à pessoa com deficiência, já consolidada pela Lei Federal n. 12.764/2012, torna a medida não apenas legítima, mas um desdobramento necessário das políticas públicas de inclusão e acessibilidade.

A questão mais complexa, no entanto, reside na análise do artigo 3º do Projeto de Lei, que delega ao Poder Executivo a competência para definir o “número das vagas”.

Uma interpretação mais rígida do Princípio da Legalidade Estrita (artigo 5º, II, CF) poderia levar à conclusão de que tal delegação seria inconstitucional, sob o argumento de que o quantitativo da obrigação constitui o seu núcleo essencial, matéria afeta à reserva de lei, não podendo ser relegada a um ato infralegal como o decreto.

Contudo, uma análise mais aprofundada, que considere a complexidade da gestão urbana e os princípios da eficiência (art. 37, CF), da razoabilidade e da proporcionalidade, conduz a uma conclusão diversa e mais consentânea com a realidade administrativa.

A definição do número de vagas não é uma questão puramente jurídica ou política, mas eminentemente técnica.

O Poder Executivo, por meio de seus órgãos especializados, detém uma capacidade técnica e informacional superior à do Poder Legislativo para realizar os estudos necessários a uma definição criteriosa.

A fixação de um percentual rígido e uniforme na lei, embora aparentemente segura, poderia resultar em soluções desarrazoadas: um percentual único poderia ser excessivo para um pequeno comércio de bairro e,



ao mesmo tempo, insuficiente para um grande hospital ou centro de serviços públicos.

A realidade urbana é heterogênea.

A demanda por vagas especiais varia drasticamente conforme a zona da cidade, o tipo de estabelecimento, o fluxo de pessoas e outros fatores dinâmicos.

A delegação ao Executivo permite que a regulamentação seja mais inteligente, flexível e eficiente, possibilitando, por exemplo, a criação de regras distintas para diferentes tipos de empreendimentos ou zonas de uso, com base em estudos de impacto e dados concretos.

Nessa perspectiva, o Projeto de Lei não está a conferir um “cheque em branco” ao administrador.

O artigo 3º, ao elencar como balizas a “acessibilidade”, a “inclusão”, a “demanda local”, a “segurança” e a “comodidade do usuário”, já estabelece o marco principiológico e os vetores de interpretação que deverão, obrigatoriamente, guiar a atuação do Poder Executivo.

Não se trata de uma delegação legislativa em sentido estrito, mas do exercício do poder regulamentar de execução, no qual o Executivo, vinculado aos objetivos e critérios fixados em lei, realiza a “densificação normativa” necessária à sua aplicação no mundo fático.

Portanto, a delegação para que o Executivo defina o número de vagas, desde que pautada pelos critérios já estabelecidos no próprio Projeto de Lei, não representa uma ofensa ao princípio da legalidade, mas sim uma escolha legislativa que prestigia a eficiência administrativa e a busca pela solução técnica mais adequada e proporcional.

2.5. Das sugestões de emendas



Com base na análise jurídica empreendida, e com o fito de sanar os vícios de inconstitucionalidade apontados, bem como de aperfeiçoar a técnica legislativa e a eficácia da proposição, **sugiro as seguintes emendas ao Projeto de Lei:**

a) Emendas corretivas (vícios de iniciativa):

Emenda Modificativa n. 01 ao artigo 7º: Altera a redação do artigo 7º para afastar o seu caráter impositivo, transformando-o em uma norma de natureza autorizativa.

“Art. 7º O Poder Executivo poderá promover campanhas educativas e informativas sobre o direito das pessoas com TEA ao uso preferencial das vagas, bem como sobre o respeito às políticas de inclusão.”

Justificativa: A alteração sana o vício de iniciativa por invasão da esfera de gestão administrativa, respeitando a discricionariedade e a conveniência do Poder Executivo para realizar atos de comunicação, em conformidade com o princípio da separação dos poderes.

Emenda Supressiva n. 01 ao artigo 8º: Suprime integralmente o artigo 8º do Projeto de Lei.

Justificativa: A supressão do artigo afasta a inconstitucionalidade formal por interferência no planejamento e na organização do Poder Executivo, a quem cabe definir a agenda e os prazos para a expedição de seus atos regulamentares.

b) Emendas de aperfeiçoamento técnico e de mérito



Emenda Modificativa n. 02 ao artigo 1º: Altera o artigo 1º para especificar o alcance da norma, incluindo expressamente os estabelecimentos privados de uso coletivo, conforme já sinalizado na própria justificativa do projeto.

“Art. 1º Fica assegurada, no âmbito do Município de Várzea Paulista, a reserva de vagas de estacionamento para veículos que transportem pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) nas vias e logradouros públicos e nos estacionamentos de estabelecimentos privados de uso coletivo.”

Justificativa: A alteração confere maior clareza e segurança jurídica quanto ao alcance da norma, alinhando-a à abrangência do Estatuto da Pessoa com Deficiência e evitando dubiedades em sua aplicação.

Emenda Aditiva n. 01 ao artigo 2º: Acrescenta um parágrafo ao artigo 2º para ampliar as formas de identificação e garantir o acesso imediato ao direito.

“Art. 2º ...

***Parágrafo único.** Na ausência da Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA), a comprovação da condição para uso da vaga poderá ser feita mediante a apresentação do cartão de estacionamento para pessoas com deficiência, emitido pelo órgão de trânsito competente, mediante apresentação de laudo médico que ateste o Transtorno do Espectro Autista (TEA).”*

Justificativa: A medida amplia a efetividade do direito, evitando que a eventual demora na emissão da CIPTEA se torne um obstáculo ao seu exercício e integrando a nova regra ao sistema de trânsito já existente.

3. CONCLUSÃO



Ante o exposto, com tais **sugestões de emenda**, tenho que a presente proposição poderá ser **admitida e encaminhada**, respectivamente, às Comissões Justiça e Redação, bem como de Obras e Serviços Públicos; e dos Idosos e Pessoas com Deficiência (artigo 66, incisos I, III e VIII, do R.I.), devendo, oportunamente, ser discutida e levada à votação nesta Casa Legislativa.

Quórum: maioria simples (artigo 41, da LOM n. 1.119/1990; e artigo 228, do RI)

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões Justiça e Redação, bem como de Obras e Serviços Públicos; e dos Idosos e Pessoas com Deficiência (artigo 66, incisos I, III e VIII, do R.I.)

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 07 de novembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=F2MUTB87952SP52P>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: F2MU-TB87-952S-P52P



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ N° 193/2025, Protocolo:11370/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - F2MU-TB87-952S-P52P