



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

**Registro: 2022.0000338101**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2175823-22.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, CRISTINA ZUCCHI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, POÇAS LEITÃO, GOMES VARJÃO, CAMILO LÉLLIS, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA E XAVIER DE AQUINO.

São Paulo, 4 de maio de 2022.

**DAMIÃO COGAN**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2175823-22.2021.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA

SÃO PAULO

VOTO Nº **47.331**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Andradina. Lei Municipal nº 3.794, de 06 de julho de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; ii) vício material, ante a violação ao princípio da separação dos poderes, invadindo esfera de competência constitucional do Poder Executivo; iii) vício formal subjetivo, invadindo esfera de gestão administrativa; iv) usurpação de competência privativa da União. Arguição de inconstitucionalidade frente aos artigos 5º, caput, e § 2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, “a”, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por usurpação de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. Afronta ao pacto federativo. Regulamentação que consiste em ato típico da administração. Invasão da esfera de gestão Administrativa. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal e material evidenciadas. Ação procedente.**

O Exmo. Sr. Prefeito do Município de Andradina propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 3.794, de 06 de julho de 2021, que *“Dispõe sobre a utilização de bicicleta elétrica, scooter elétrica e ciclomotor, e fixa outras providências”*, arguindo inconstitucionalidade por afronta aos artigos 5º, *caput*, e § 2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, alínea “a”, 111 e 144, todos da Constituição Estadual.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

3

Inicialmente, o Prefeito Municipal ressalta sua legitimidade ativa, nos termos do artigo 125, § 2º da Constituição Federal, bem como artigo 90, inciso II, da Constituição Estadual, aduzindo que a lei ora questionada ofende à Separação de Poderes e interfere na Administração Pública Municipal, invadindo a reserva da administração ao tratar de organização da Administração Pública, demonstrando a pertinência temática.

Relata que a norma impugnada é oriunda de Projeto de Lei nº 012/2021, objeto do Autógrafo nº 3.880/2021, vetado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal com base no artigo 64, VII, da Lei Orgânica do Município de Andradina. Entretanto, o Presidente da Câmara Municipal, utilizando a prerrogativa que lhe confere o artigo 28, V, da Lei Orgânica, promulgou a lei em decorrência da rejeição do Veto pelo Poder Legislativo Municipal.

Alega inconstitucionalidade por vício formal subjetivo, vez que a legislação municipal de autoria parlamentar invadiu a esfera de gestão de administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento a direção, a organização e a execução de atos de governo, violando o princípio da Separação de Poderes, afrontando o disposto nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, XIX, “a”, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Aduz que a lei ora impugnada invadiu competência legislativa de ente federativo diverso, o qual seria, pela Constituição Federal, de sua competência privativa, uma vez que a norma trata de questões relacionadas a trânsito e transporte, âmbito de competência da União, consoante o art. 22, inciso XI da Constituição Federal.

Postula a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.794, de 06 de julho de 2021, por violação aos artigos 5º; 47, II, XIV e XIX, “a”; e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

4

O pleito liminar foi deferido para suspender a eficácia da Lei nº 3.794, de 06/07/2021, do Município de Andradina, até final julgamento da presente ação, requisitadas informações e determinada a citação da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 45/48).

A Câmara Municipal manifestou-se a fls. 56/58, relatando que o Projeto de Lei foi protocolado sob o nº 333/21 no dia 31 de março de 2021, através do Projeto de Lei nº 040/2021, lido no expediente da sessão do dia 12 de abril de 2021. Na ordem do dia em 12 de abril de 2021 o projeto de Lei foi aprovado sem emenda em única discussão por unanimidade dos presentes. O Projeto de Lei foi encaminhado ao Prefeito Municipal, tendo sido VETADO. Regressado a Casa de Leis, o veto parcial foi rejeitado conforme Decreto Legislativo nº 562/2021.

A Procuradoria-Geral do Estado, devidamente citada, deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestar-se, conforme certidão de fls. 97.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça a fls. 102/113 opinou pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.794, de 06 de julho de 2021, do Município de Andradina, conforme ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.794, DE 06 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, QUE “DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE BICICLETA ELÉTRICA, SCOOTER ELÉTRICA E CICLOMOTOR, E FIXA OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. LEI DE INICIATIVA CONCORRENTE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, COM EXCEÇÃO DO CAPUT DO ART. 11. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

5

PRIVATIVA DA UNIÃO. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO. PROCEDÊNCIA.

1. Com exceção do caput do art. 11, que fixa prazo para que o Poder Executivo a regule, a lei é de iniciativa concorrente, de polícia administrativa, sendo inviável arguição de ofensa à separação de poderes, por não ser matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo ou sujeita à reserva da Administração.
2. Lei local que dispõe sobre a utilização e o licenciamento de bicicletas elétricas, scooters elétricas e ciclomotores viola o princípio federativo, por invasão à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (art. 144 da Constituição Estadual e art. 22, inciso XI, da Constituição Federal).
3. Procedência do pedido.

É o relatório.

De início, anote-se a legitimidade *ad causam* do Prefeito do Município de Andradina para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 3.794, consoante o art. 90, inciso II, da Constituição Estadual. Ademais, *in casu*, vislumbra-se a pertinência temática eis que a lei em comento ao dispor sobre a utilização de bicicleta elétrica, scooter elétrica e ciclomotor, aborda matéria que guarda relação à organização e funcionamento da Administração Pública.

A lei questionada assim dispõe:

**LEI Nº 3.794, DE 06 DE JULHO DE 2021**

*"Dispõe sobre a utilização de bicicleta elétrica, scooter elétrica e ciclomotor, e fixa outras providências".*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

6

**Art. 1º** O proprietário de bicicleta elétrica, scooter elétrica ou ciclomotor deverá anualmente licenciar a utilização para transitar nas cicloviás e vias públicas do Município de Andradina.

**Art. 2º** O proprietário de bicicleta comum movida por tração humana que utiliza a bicicleta para se deslocar diariamente em cicloviás ou vias públicas, não precisará efetuar o licenciamento da mesma.

**Art. 3º** A Diretoria Municipal de Trânsito, responsável pelo licenciamento e emplacamento, observará que o uso da bicicleta elétrica, scooter elétrica e ciclomotor deverá o seu emplacamento ser com letras e números constando o nome da cidade de Andradina/SP.

**Art. 4º** Fica isento de qualquer taxa o licenciamento das bicicletas elétricas e scooter elétrica, com a finalidade de incentivar o uso e preservação do meio ambiente.

**Parágrafo único.** A taxa de licenciamento anual do ciclomotor será regulamentada pelo Poder Executivo, não excedendo a 02 unidade Fiscal do Município (UFM).

**Art. 5º** A bicicleta elétrica, scooter elétrica ou ciclomotor que for apreendida trafegando por ciclovia ou via pública sem o licenciamento e o emplacamento fica sujeito o proprietário a multa no valor de 05 Unidade Fiscal do Município (UFM), dobrando-se nas reincidências.

**Parágrafo único.** Caso seja apreendida a bicicleta elétrica, scooter elétrica ou ciclomotor, somente o proprietário cadastrado poderá retirá-la, arcando ainda com o pagamento das penalidades.

**Art. 6º** O proprietário de bicicleta elétrica, scooter elétrica e ciclomotor, bem como o condutor responde civil e criminalmente pelo uso da mesma, aplicando as regras estabelecidas pelo Código de Trânsito Brasileiro e Código Penal.

**Art. 7º** Em todos os casos de utilização nas cicloviás e vias públicas deverá obrigatoriamente utilizar capacetes.

**Parágrafo único.** É obrigatório que as bicicletas elétricas, scooter elétrica e ciclomotor possuam indicador de velocidade, campainha, sinalização noturna, dianteira, traseira e lateral, incorporados ao equipamento.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

7

**Art. 8º** A velocidade máxima permitida nas ciclovias e vias públicas será regulamentada pelo Poder Executivo, não excedendo a 25km/h, sujeitando o infrator a multa por excesso de velocidade.

**Art. 9º** Fica proibido a utilização de bicicleta elétrica por pessoa menor de 16 (dezesesseis) anos de idade no Município de Andradina.

**Parágrafo único.** Para a utilização das scooter elétricas e ciclomotores será necessário o condutor ter idade mínima de 18 (dezoito) anos e ser plenamente capaz.

**Art. 10.** Fica obrigatório o licenciamento anual de bicicleta elétrica, scooter elétrica e ciclomotor que tenha atividades profissionais diárias com adaptação para carga.

**Art. 11.** O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 30 (trinta) dias.

**Parágrafo único.** Caberá ao Poder Executivo através de decreto a regulamentação e adequação as necessidades do Município.

**Art. 12.** As despesas decorrentes desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**Art. 13.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

No tocante a arguição de usurpação de competência da União, cumpre ressaltar que a Constituição Federal em seu art. 22, incisos IX e XI, estabelece como competência **privativa** da União legislar sobre trânsito e transporte, podendo ser delegada aos Estados, nos termos do parágrafo único do art. 22, da Constituição Federal, por meio de lei complementar:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*IX - diretrizes da política nacional de transportes;*

*XI - trânsito e transporte;*

*Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.*





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

8

Cabe, portanto, à União legislar sobre assuntos nacionais de trânsito e transporte, aos Estados a regulamentação e provimento dos aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, cabendo aos Municípios a **ordenação do trânsito urbano**, que é de seu interesse local, consoante o art. 30, incisos I, II e V, da Constituição Federal.

O Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997 estabelece em seu art. 5º, que o *Sistema Nacional de Trânsito* “é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades”. São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito: (1) estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento; (2) fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito; (3) estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do Sistema (art. 6º).<sup>1</sup>

Com relação à competência do Município, o art. 24, do Código de Trânsito Brasileiro assim estabelece:

*Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:*

*I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;*

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 365.





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

9

*II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento, temporário ou definitivo, da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas;*

*III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;*

*IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;*

*V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;*

*VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos;*

*VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;*

*VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;*

*IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95, aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

10

*X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;*

*XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;*

*XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;*

*XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;*

***XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;***

*XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;*

***XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;***

***XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;***

*XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;*

*XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;*

*XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

11

*acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;*

*XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.*

*XXII - aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir, quando prevista de forma específica para a infração cometida, e comunicar a aplicação da penalidade ao órgão máximo executivo de trânsito da União;*

*XXIII - criar, implantar e manter escolas públicas de trânsito, destinadas à educação de crianças e adolescentes, por meio de aulas teóricas e práticas sobre legislação, sinalização e comportamento no trânsito.*

*§ 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.*

***§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, por meio de órgão ou entidade executivos de trânsito ou diretamente por meio da prefeitura municipal, conforme previsto no art. 333 deste Código.***

Como bem pontua MEIRELLES:

Assim sendo, compete ao Município regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição; conceder, autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas municipais; regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi); determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel; limitar o número de automóveis de aluguel. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois pode ser acrescida de outros assuntos não enumerados, mas que se enquadrem no *interesse*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

12

*local do Município*, que é o atributo constitucional indicativo de sua competência. Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estacionamento rotativo pago, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade.<sup>2</sup>

Pois bem, anote-se, ainda que, no tocante ao regramento geral, no âmbito federal, o CONTRAN, órgão nacional responsável por regulamentar a Política Nacional de Trânsito, editou a Resolução CONTRAN nº 842, de 8 de abril de 2021, que altera a Resolução CONTRAN nº 315, de 08 de maio de 2009, que estabelece a equiparação dos veículos ciclo-elétricos, aos ciclomotores e os equipamentos obrigatórios para condução nas vias públicas abertas à circulação, para adequar a definição de ciclomotor ao que prevê o Anexo do Código de Trânsito Brasileiro (CTB):

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN), no uso da competência que lhe confere o inciso I do art. 12 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), com base no que consta nos autos do processo administrativo nº 50000.007549/2021-36, resolve:

Art. 1º Esta Resolução altera a Resolução CONTRAN nº 315, de 08 de maio de 2009, que estabelece a equiparação dos veículos ciclo-elétricos, aos ciclomotores e os equipamentos obrigatórios para condução nas vias públicas abertas à circulação, para adequar a definição de ciclomotor ao que prevê o Anexo do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Art. 2º A Resolução CONTRAN nº 315, de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º Para efeitos desta Resolução, ciclomotor é todo veículo

<sup>2</sup> Op. cit., p. 366.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

13

de 2 (duas) ou 3 (três) rodas, provido de motor de combustão interna, cuja cilindrada não exceda a 50 cm<sup>3</sup> (cinquenta centímetros cúbicos), equivalente a 3,05 pol<sup>3</sup> (três polegadas cúbicas e cinco centésimos), ou de motor de propulsão elétrica com potência máxima de 4 kW (quatro quilowatts), e cuja velocidade máxima de fabricação não exceda a 50 km/h (cinquenta quilômetros por hora).

§ 1º Inclui-se na definição de ciclomotor a bicicleta dotada originalmente de motor elétrico, bem como aquela que tiver este dispositivo motriz agregado posteriormente à sua estrutura.

§ 2º Excetuam-se da definição prevista no *caput* os equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, sendo permitida sua circulação somente em áreas de circulação de pedestres, ciclovias e ciclo faixas, atendidas as seguintes condições:

.....

§ 3º Excetua-se da definição prevista no *caput* a bicicleta dotada originalmente de motor elétrico auxiliar, bem como aquela que tiver o dispositivo motriz agregado posteriormente à sua estrutura, sendo permitida a sua circulação em ciclovias e ciclo faixas, atendidas as seguintes condições:

....." (NR)

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ainda sobre o tema, há a Resolução CONTRAN nº 465 que criou uma categoria de bicicletas elétricas que não seriam equiparadas aos ciclomotores, dispensando desta forma, a maior idade para sua condução, bem como habilitação A ou ACC, ou o emplacamento:

**RESOLUÇÃO Nº 465, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013**

Dá nova redação ao Art. 1º da Resolução nº 315, de 08 de maio de 2009, do CONTRAN, que estabelece a equiparação dos



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

14

veículos cicloelétrico, aos ciclomotores e os equipamentos obrigatórios para condução nas vias públicas abertas à circulação e dá outras providências.

O CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO – CONTRAN, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 12 da lei nº 9.503, de 25 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro - CTB e conforme o Decreto nº 4.711, de 29 de maio de 2003, que dispõe sobre a coordenação do Sistema Nacional de Trânsito;

Considerando a necessidade de apoio às políticas de mobilidade sustentável e a crescente demanda por opções de transporte que priorizem a preservação do meio ambiente;

Considerando os permanentes e sucessivos avanços tecnológicos empregados na construção de veículos, bem como a utilização de novas fontes de energia e novas unidades motoras aplicadas de forma acessória em bicicletas, e em evolução ao conceito inicial de ciclomotor;

Considerando o crescente uso de ciclo motorizado elétrico em condições que comprometem a segurança do trânsito;

Considerando o que consta no processo administrativo nº 80001.003430/2008-78;

RESOLVE:

Art. 1º O parágrafo único do artigo 1º da Resolução CONTRAN Nº 315/2009 fica renumerado para § 1º.

Art. 2º Ficam incluídos os parágrafos 2º, 3º e 4º, no art. 1º da Resolução CONTRAN Nº 315/2009, com a seguinte redação:

Art 1º.....

§ 1º .....

§ 2º Fica excepcionalizado da equiparação prevista no *caput* deste artigo os equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, sendo permitida sua circulação somente em áreas de circulação de pedestres, ciclovias e ciclo faixas,





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

15

atendidas as seguintes condições:

I – velocidade máxima de 6 km/h em áreas de circulação de pedestres;

II – velocidade máxima de 20 km/h em ciclovias e ciclo faixas;

III – uso de indicador de velocidade, campainha e sinalização noturna, dianteira, traseira e lateral, incorporados ao equipamento;

IV – dimensões de largura e comprimento iguais ou inferiores às de uma cadeira de rodas, especificadas pela Norma Brasileira NBR 9050/2004.

§ 3º Fica excepcionalizada da equiparação prevista no *caput* deste artigo a bicicleta dotada originalmente de motor elétrico auxiliar, bem como aquela que tiver o dispositivo motriz agregado posteriormente à sua estrutura, sendo permitida a sua circulação em ciclovias e ciclo faixas, atendidas as seguintes condições:

I – com potência nominal máxima de até 350 Watts;

II – velocidade máxima de 25 km/h;

III – serem dotadas de sistema que garanta o funcionamento do motor somente quando o condutor pedalar;

IV – não dispor de acelerador ou de qualquer outro dispositivo de variação manual de potência;

V – estarem dotadas de:

a) indicador de velocidade;

b) campainha;

c) sinalização noturna dianteira, traseira e lateral;

d) espelhos retrovisores em ambos os lados;

e) pneus em condições mínimas de segurança.

VI – uso obrigatório de capacete de ciclista.

§ 4º Caberá aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios e do Distrito Federal, no âmbito de suas circunscrições, regulamentar a circulação dos equipamentos de





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

16

mobilidade individual autopropelidos e da bicicleta elétrica de que tratam os parágrafos 2º e 3º do presente artigo.

Art. 3º Fica revogada a Resolução CONTRAN Nº 375/11, de 18 de março de 2011.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Pois bem, como visto a matéria está inserida no rol de competência privativa da União para legislar sobre trânsito, estando em vigor o Código de Trânsito Brasileiro.

A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal é robusta em declarar inconstitucionalidade de leis municipais que disponham sobre trânsito e transporte de forma diversa dos parâmetros fixados pelo legislador federal, por se tratar de matéria da competência privativa da União:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Decreto distrital que impôs condicionante não prevista no Código de Trânsito Brasileiro e na Lei 12.587/2012. Exigência de inspeção veicular anual em automóvel locado, como condição para emissão do certificado de autorização, necessário para o exercício de transporte individual privado de passageiros relacionado à plataforma Uber. 4. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. 5. **Os Municípios e o Distrito Federal não podem contrariar os parâmetros fixados pelo legislador federal no exercício de sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros.** Tema 967 da sistemática da repercussão geral. 6. Decisão do Tribunal de origem vai ao encontro da jurisprudência desta Corte. 7. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Negado provimento ao agravo regimental. (RE 1275708 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma,



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

17

julgado em 31/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-105  
DIVULG 01-06-2021 PUBLIC 02-06-2021).

Não prospera a arguição de exercício de competência constitucional legislativa suplementar, sendo certo que não se trata de competência comum ou concorrente, mas sim privativa da União.

De rigor anotar que a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados, conforme entendimento consolidado pelo STF (RE 313.060, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).

A respeito da competência legislativa suplementar municipal Diogo de Figueiredo Moreira Neto esclarece:

Descabe uma interpretação literal a respeito da natureza dessa competência, de *suplementar* a legislação reservada aos demais níveis, pois a excessiva latitude a que se chegaria seria incompatível com o *sistema* constitucional de partilha de competências adotado, o que indica claramente que deva prevalecer uma *interpretação sistemática*, de modo a se entender, assim, o art. 30, II, CF, vinculada a *expressas previsões de suplementação* abertas pelas legislações federais e estaduais.

Tal restrição significa que não cabe ao Município, *suplementar livremente toda e qualquer legislação* editada pelas demais entidades, pois tal elastério conduziria facilmente a absurdos e à insegurança jurídica, devendo, assim, ser entendida como uma atribuição de suplementar qualquer legislação federal ou estadual em que se contemple, explícita ou implicitamente, a



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

18

possibilidade de se especificar um detalhamento normativo em nível municipal, *desde que o interesse local o justifique*.

Por derradeiro, e até mesmo literalmente interpretado, como o verbo “suplementar” oferece um conteúdo distinto e mais amplo do que “complementar”, essa previsão poderia implicar a atribuição de um onímodo poder municipal de *suprir omissões legislativas de qualquer nível*, mas como tal elastério seria incompatível com o *sistema de partilhas* constitucionalmente instituído, reforça-se o entendimento de que a natureza *complementar*, sempre que a peculiaridade do interesse local o justifique, como condição de sua validade constitucional. (MARTINS, Ives Gandra da Silva & GODOY, Mayr (coord.). Tratado de Direito Municipal. V.1. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 252).

Como mencionado acima, a legislação federal reconhece a competência municipal para organizar, planejar, regulamentar o trânsito local, com estrita observância das diretrizes estabelecidas na legislação federal, sob pena de ferir competência privativa da União.

Diante de tal quadro, analisando-se os dispositivos da lei municipal se verifica afronta ao regramento estabelecido pela União, configurando ofensa ao pacto federativo, ao qual o Município deve observância, consoante o disposto no art. 144, da Constituição Estadual. Tal dispositivo, como bem ressaltado pelo E. Subprocurador-Geral de Justiça em seu parecer, *é denominado “norma estadual de caráter remissivo, na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal”, como averbou o Supremo Tribunal Federal ao credenciar o controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal por esse ângulo (Tema 484)*.

Passando à análise da segunda hipótese de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

19

inconstitucionalidade relativa à usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e arguição de matéria pertencente à reserva da Administração.

Nesse ponto, cabe anotar que os Poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si e com funções indelegáveis, estabelecidos no art. 2º da Constituição Federal<sup>3</sup> e no art. 5º da Constituição do Estado<sup>4</sup>, de maneira que cada Poder tem a sua esfera de atuação preponderante, cabendo ao Legislativo exercer, preponderantemente, atividades legislativas; ao Executivo atividades executivas e ao Judiciário exercer a atividade jurisdicional. Contudo, esses três Poderes exercem atividades atípicas que se inserem no âmbito de competência preponderante de outro Poder, de tal forma que o Poder Executivo também pode exercer função judicante e função legislativa.

Como bem ressaltando pelo mestre Hely Lopes Meirelles:

Aliás, já se observou que Montesquieu nunca empregou em sua obra política as expressões “separação de Poderes” ou “divisão de Poderes”, referindo-se unicamente à necessidade do “equilíbrio entre os Poderes”, do que resultou entre os ingleses e norte-americanos o sistema de *checks and balances*, que é o nosso método de *freios e contrapesos*, em que um Poder limita o outro, como sugerira o próprio autor no original: “le pouvoir arrête le pouvoir”. Seus apressados seguidores é que lhe deturparam o pensamento e passaram a falar em “divisão” e “separação de Poderes”, como se estes fossem estanques e incomunicáveis em todas as suas manifestações, quando, na verdade, isto não

<sup>3</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>4</sup> Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

20

ocorre, porque o Governo é a resultante da interação dos *três Poderes de Estado* – Legislativo, Executivo e Judiciário –, como a Administração o é de todos os órgãos desses *Poderes*.<sup>5</sup>

Dessa forma, o que não se admite, é o ingresso de um Poder na área de atuação preponderante de outro Poder, de competência privativa de outro Poder, estando tais competências delimitadas expressamente na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Em regra, a iniciativa legislativa pertence ao Poder Legislativo, sendo a iniciativa legislativa cabível ao Executivo exceção.

Como já mencionado, não há entre o Legislativo e o Executivo subordinação administrativa ou política, mas sim um entrosamento de funções e de atividades político-administrativas.

É certo que a Câmara Municipal ao exercer sua função precípua deve respeitar as reservas constitucionais da União e as do Estado-membro, podendo legislar a respeito de matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, conforme disposto no art. 30, da Constituição Federal.

Como já mencionado, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é excepcional e demanda interpretação restrita. A esse respeito MEIRELLES esclarece:

*Leis de iniciativa exclusiva do prefeito* são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

21

Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (*op. cit.*, p. 597).

Cumprе consignar, ainda, que a Constituição do Estado em seu art. 24, § 2º, aplicável aos Municípios por força do art. 144, do mesmo diploma e art. 29, da Constituição Federal, estabelece como competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

*1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*

*3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*

*4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, o art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo, elenca entre as competências privativas do Chefe do Executivo: (inciso II) exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (inciso XI) iniciar o processo legislativo, na forma e



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

22

nos casos previstos nesta Constituição; (inciso XIV) praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (inciso XIX) dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos.

A matéria abordada pela lei municipal de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre regramento para utilização de bicicletas elétricas e ciclomotores, aborda matéria de trânsito o qual deve ser organizado pelo Poder Executivo através do órgão competente para planejá-lo e regulamentá-lo, correspondendo a indevida interferência do legislativo na esfera de atuação administrativa do Prefeito.

A doutrina faz a distinção necessária, no âmbito municipal, entre as matérias de atribuição da Câmara dos Vereadores, aquelas relacionadas a normas gerais e abstratas, reservando ao Executivo as normas em que se pratique atos concretos de administração:

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita que o Legislativo provê "in genere", o Executivo "in specie"; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

23

concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do Plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de suas exclusivas competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (...)

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
 Órgão Especial

24

execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19 ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 498/499).

O C. Supremo Tribunal Federal já declarou, em caráter incidental, a inconstitucionalidade de lei que tratava sobre a matéria relativa ao estacionamento em via pública, justificando que a Câmara Municipal não pode criar regras para a prática de atos típicos da administração municipal, o que evidencia afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes:

MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL N. 10.905/1990. DIREITO DE OFICIAIS DE JUSTIÇA A ESTACIONAR EM VIAS SECUNDÁRIAS E EM ÁREAS DE FAIXA AZUL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. SEGURANÇA DENEGADA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI N. 10.905/1990. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

(...) Por se tratar de bem de uso comum do povo, nos termos do art. 99 do Código Civil (Art. 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;), as vias públicas, o trânsito e os sistemas de estacionamento devem ser organizadas pelo Poder Executivo, por meio de órgão executivo local criado para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito. (STF, RE 239458, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

25

PUBLIC 26-02-2015).

Com efeito, a regulamentação do uso de bicicletas elétricas e ciclomotores é matéria de indiscutível competência do Poder Executivo por seu caráter evidentemente regulamentar, tratando-se de atos relativos à organização e funcionamento da Administração Pública, o que importa em afirmar que caracteriza invasão da esfera da gestão administrativa.

Assim, o vício de inconstitucionalidade que macula a Lei nº 3.794/2021, do município de Andradina, decorre da incompetência do Poder Legislativo Municipal ao invadir a esfera de atuação do Executivo Municipal, por violação ao artigo 5º (*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*), e artigo 47 (*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição*), inciso II (*exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual*), XIV (*praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo*) e XIX, “a” (*dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos*), e artigo 144 (*Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*), todos da Constituição Estadual.

Isso posto, **JULGO PROCEDENTE a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.794, de 06 de julho de 2021, do Município de Andradina.**

*José Damião Pinheiro Machado Cogan*  
Desembargador Relator