

CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS
ASSESSORIA JURÍDICA

I. Trata-se de emitir parecer jurídico acerca de Projeto de Lei, de nº 1126/2017, de iniciativa do Poder Legislativo – autoria do Vereador Salvador Ribeiro –, relativo à isenção de pagamento de tarifa junto ao chamado “estacionamento rotativo”, cuja ementa traduz o seguinte:

EMENTA: Dispõe sobre a isenção do pagamento de tarifa de estacionamento rotativo (Zona Azul) aos portadores de deficiência e idosos pelo período de 120 minutos.

II. O PL encontra-se em tramitação junto às Comissões da Câmara Municipal tendo sido dirigido à esta Assessoria Jurídica por solicitação do relator da Comissão de Constituição de Justiça e Redação (CCJ), Ver. Ademar Ornel.

III. De início, convém salientar que o parecer jurídico ora apresentado possui caráter meramente opinativo, não vinculando a Comissão, na forma como preleciona o renomado administrativista Hely Lopes Meirelles, vg:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou.” (Hely Lopes Meirelles, in “Direito Administrativo Brasileiro”)

IV. No que respeita a forma do Projeto de Lei, o mesmo padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, não por tratar-se de isenção de taxa, como espécie tributária, esta passível de legislar através da iniciativa do Poder Legislativo (“Iniciativa Concorrente”, prevista na Constituição Federal), mas por tratar-se de invasão da esfera do poder regulamentar do Poder Executivo, já que, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, “*o serviço de estacionamento rotativo em vias públicas, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumbe da administração direta do bem, constitui serviço público que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo*”, nos termos do Acórdão a seguir, que, inclusive, cita diversas outras decisões da Suprema Corte de Justiça sempre no mesmo sentido. Transcreve-se:

DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI MUNICIPAL N. 12.614/98. INICIATIVA DO
PODER LEGISLATIVO. DECLARAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL A
QUO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA
SEGUIMENTO.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea *a*, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"EMENTA: ADIN – Lei nº 12.614, de 04/05/1998, do Município de São Paulo. Concessão de gratuidade, a motoristas de táxi, por 30 minutos, para estacionamento em 'zona azul' – Violação do disposto nos artigos 5º, 111 ou 144 da Constituição do Estado.- Pedido julgado procedente" (fl. 123, grifos no original).

Os embargos declaratórios opostos pelos Recorrentes foram acolhidos para esclarecer a "interpretação a ser dada ao artigo 24, § 2º, n. 1, da Carta Bandeirante" (fl. 151), sem alterar o resultado da demanda.

2. Os Recorrentes afirmam que o Tribunal *a quo* teria contrariado os arts. 48, 61, *caput*, 84 e 145, inc. II, da Constituição da República.

Argumentam que "tendo em conta que a matéria objeto da norma declarada inconstitucional – isenção de taxa, como espécie tributária – não se insere dentre aquelas de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, é inofensível a violação aos artigos 48 e 84 da Constituição Federal, haja vista que, através da decisão ora impugnada, impossibilitou-se ao Legislativo de exercer sua função típica de legislar" (fl. 188, grifos no original).

Alegam que "a matéria objeto da Lei Municipal n. 12.614/98 (...) não se insere, no âmbito do Município de São Paulo, dentre aquelas de iniciativa do Chefe do Poder Executivo" (fl. 189).

Asseveram que o acórdão recorrido “afrontou, de forma direta, o disposto no artigo 145, inciso II, da Carta Magna, vez que o estacionamento em sistema de zona azul é custeado através de taxa, como decorrência do poder de polícia (...); taxa essa que poderia ser extinta – mesmo que para algumas categorias – por norma de iniciativa do Legislativo Paulistano (artigo 61, caput, da Carta Magna)” (fl. 195).

Pedem o provimento do presente recurso para julgar “improcedente a ação direta de inconstitucionalidade que teve por objeto a Lei do Município de São Paulo n. 12.614/98” (fls. 200-201).

3. Em seu parecer, o Ministério Público Federal manifestou-se pelo desprovimento do recurso (fls. 305-308).

Apreciada a matéria trazida na espécie, **DECIDO**.

4. Razão jurídica não assiste aos Recorrente.

5. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador Relator asseverou:

“No mérito, em primeiro lugar é necessário determinar qual o fundamento da cobrança de “zona azul”, para determinar o que ocorreu a alegada usurpação de competência.

(...) Conclui-se que a zona azul destina-se a regulamentar o estacionamento em vias públicas, bens de uso comum do povo, que não pertencem aos entes políticos, mas são por eles geridos. O município determina quais locais em que permite o estacionamento, limitado tanto pela cobrança como pelo prazo possível, que faz com que haja uma rotatividade das vagas – possibilitando o uso de todos – e reduz sua procura (ao efetuar uma cobrança, apenas para determinar locais).

Evidentemente, tanto o valor dessa cobrança como a determinação dos locais em que será instituída a zona azul são matérias tipicamente de administração de bens públicos; a lei a seu respeito, portanto, é de iniciativa privada do Prefeito Municipal. E, sendo objeto da lei impugnada, exatamente a isenção, ainda que parcial, dessa cobrança, patente a invasão da competência do Executivo.

Na lição do saudoso Professor HELY LOPES MEIRELLES, “A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliados por Secretários Municipais ou

Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e entidades paraestatais, visando à descentralização administrativa. As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara)" (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 21^a edição atualizada por Eurico de Andrade, Dácio Balester Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, 1996, págs. 671 e 672).

Em seu "Direito Municipal Brasileiro", o eminente mestre ressalta, com sua peculiar proficiência, que: "Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concreto de administração. Já dissemos, e convém se repita, que o Legislativo prevê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido a Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, paramentos, recebimentos, entendimento verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o que mais se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar o atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito 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 adjuvando causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situação concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas se sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. Em outra passagem, da mesma obra, esclarece que: "Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade, mas, mesmo no que toda a estes bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente, visto que os de alienação e aquisição devem ser realizados pelo Executivo, como representante do Município" (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 7^a edição).

atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1994, págs. 441/441 e 233, respectivamente).

O artigo 5º da Constituição do Estado, estabelece a independência e harmonia entre os Poderes. No regime constitucional de separação de funções, como o nosso, os Poderes do Estado não se confundem nem se subordinam, mas se harmonizam, cada qual realizando sua atribuição precípua e desempenhando restritamente outras que a Constituição lhes outorga para uma recíproca cooperação institucional (HELY LOPES MEIRELLES, obra citada, pág. 604).

Não ouve essa “recíproca cooperação”, mas foi efetivamente invadida a atribuição do Poder Executivo.

Finalmente, registre-se que inadmissível declarar, de ofício, eventual inconstitucionalidade de norma municipal. Por isso, irrelevante a existência de outras normas que padeçam, ao menos aparentemente, desse vício, para o julgamento deste processo.

Pelo exposto, julgam procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 12.614, de São Paulo, comunicando-se a Câmara Municipal para suspensão de sua execução, nos termos do artigo 90, § 3º, da Constituição Paulista, e do artigo 676 do Regimento Interno” (fls. 125-129, grifos nossos).

6. No caso vertente, o Ministério Público Federal concluiu que:

“6. No mérito, por sua vez, os recorrente não têm melhor sorte. A Lei Municipal nº 12.614/98 - declarada inconstitucional pela Corte Estadual em sede de ADIN, por ter sido de iniciativa parlamentar - dispõe sobre a dispensa do uso de cartão de 'zona azul' para motoristas de táxi, “quando estacionados por até 30 minutos em locais servidos pelo sistema de estacionamento rotativo controlado pelo Prefeitura” (fl. 21).

7. Resta claro que a matéria em comento está inserida no âmbito da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, no caso, por aplicação do princípio da simetria, do Prefeito Municipal. Afinal, a norma que dispõe sobre o serviço de estacionamento rotativo em vias públicas tem caráter regulamentar, tratando-se de atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública (art. 84, IV, a, da CF/88).

8. A tese recursal, portanto, vai de encontro ao princípio da separação dos poderes. Neste mesmo sentido, aliás, foi o julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 776/RS:

“(...) O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo

irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. Reserva de administração e separação de poderes. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais' - grifos nossos (ADI n.º 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 15.12.06).

9. Por fim, importa registrar que "a só vontade do Chefe do Executivo revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República" (ADI 1.070-MC/MS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.95), razão pela qual a sanção da lei municipal não foi capaz de afastar o vício formal de iniciativa" (fls. 307-308, grifos nossos).

7. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 503.846/SP, análogo ao caso presente, o Ministro Ayres Britto afirmou:

"Trata-se de recurso extraordinário, interposto com fundamento na alínea a do inciso III do art. 102 da Constituição Republicana, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão assim ementado (fls. 93):

ADIn.- Lei n° 11.328, de 30/12/1992, do Município de São Paulo.- Dispõe sobre a criação do talão de Zona Azul com duração de 1 (uma) hora.- Lei de iniciativa de Vereador.- Sanção que não sana o vício de iniciativa.- Matéria relativa à direção superior da administração municipal.- Compete ao Chefe do Executivo administrar os bens Municipais e permitir seu uso, mediante remuneração.- Preço público ou tarifa.- Pedido Julgado procedente.

2. Pois bem, o recorrente aponta violação ao art. 2º, ao caput do art. 61 e ao inciso II do art. 145, todos da Magna Carta de 1988. Defende a constitucionalidade da Lei municipal 11.328/1992, que dispõe sobre a criação da

zona azul de estacionamento do município de São Paulo, sustentando que: a) a matéria objeto da norma declarada inconstitucional não se insere dentre aquelas de iniciativa privativa do chefe do Executivo; b) o Poder Legislativo limitou-se a cumprir sua função típica, qual seja, de legislar; outorgando, de forma genérica e abstrata, a todos os municípios, a possibilidade de estacionamento em Zona Azul durante 01 (uma) hora (fls. 180); c) o estacionamento em sistema de zona azul é custeado através de taxa, como decorrência do poder de polícia (e não através de preço público ou tarifa); taxa essa que poderia ser fixada (...) por norma de iniciativa do Legislativo Paulistano (fls. 187).

3. A seu turno, a Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Rodrigo Janot Monteiro de Barros, opina pelo desprovimento do apelo extremo.

4. Tenho que a insurgência não merece acolhida. No caso, o Tribunal carioca afirmou que a Lei municipal 11.328/1992 trata de matéria afeta à competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Municipal, pois, ao criar a zona azul de estacionamento do município de São Paulo, dispôs sobre permissão de uso de bens municipais, bem como concedeu dispensa de pagamento de preço público a determinadas categorias de agentes públicos. Ora, para divergir desse entendimento seria necessária a análise da referida lei, providência que é vedada nesse momento processual conforme a Súmula 280/STF.

5. De mais a mais, anoto que o entendimento adotado pela instância judicante de origem afina com a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça no sentido de que é da competência privativa do chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que versem sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Leia-se, a propósito, a ementa do RE 627.255, da relatoria da ministra Cármem Lúcia:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL.
PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

6. Nesse mesmo sentido é o parecer do Ministério Público Federal, que adoto como razão de decidir. Leia-se do pronunciamento ministerial (fls. 269/271):

De fato, a Lei Municipal nº 11.328/92, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a criação do talão de estacionamento Zona Azul com duração de uma hora, matéria inserida, por disposição contida no art. 61, §1º, II, alíneas a e e , da Constituição Federal, no âmbito de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e, no caso, por aplicação do princípio da simetria, do Prefeito Municipal.

Cumpre notar que o serviço de estacionamento rotativo em vias

públicas, em que pese sua delegação mediante concessão a ente privado que se incumbe da administração direta do bem, constitui serviço público que somente pode ter seus parâmetros definidos por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Desse modo, cabe ao Prefeito Municipal deflagrar o processo legislativo e, a posteriori, regulamentar a lei correspondente.

Na verdade, a norma ora impugnada possui caráter regulamentar, pois trata ato administrativo propriamente dito, aspecto procedimental concernente à exploração de bem municipal. Assim, também por malferido o art. 84, VI, a, da Carta Política, que determina ser da competência privativa do Chefe do Executivo os atos relativos à organização e ao funcionamento da Administração Pública [...].

Desse modo, a iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração, corolário da separação de poderes.

Ademais a sanção da lei municipal pelo Chefe do Executivo não é suficiente para convalidar o vício formal de iniciativa, sendo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a só vontade do Chefe do Executivo revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República (ADI 1.070-MC/MS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15.9.95).

Isso posto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso” (grifos nossos).

Nada há, pois, a prover quanto às alegações dos Recorrentes.

8. Pelo exposto, nego seguimento aos recursos extraordinários (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

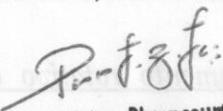
Publique-se.

Brasília, 1º de fevereiro de 2012.

Ministra CARMEN LÚCIA

Relatora

V. Em face do exposto, e não obstante o caráter social do presente Projeto de Lei, opina este Assessor Jurídico pela inconstitucionalidade do PL 1126/2017, por vício de iniciativa, forte às razões acima transcritas. É o parecer.


Pedro Jaime Bittencourt Júnior
Assessor Jurídico
OAB/RS 16921