

CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER Nº 346 /16.

O presente projeto de lei nº 112/16, de iniciativa do Vereador ROBERVAL FRAIZ, dispõe sobre obrigatoriedade da inscrição nas placas de estacionamentos reservados para, gestantes, pessoas com criança de colo, idosos e deficientes citando o art. 181 XVIII do CTB.

Preliminarmente solicitamos que fosse o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre a matéria.

O parecer nº 1659/2016, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a obrigatoriedade da inscrição nas placas de estacionamentos reservados para gestantes, pessoas com criança de colo, idosos e deficientes. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

Inicialmente, em conformidade com o art. 22, inciso XI da Constituição Federal, compete à União legislar sobre trânsito e transporte. Ao Município compete regular o tráfego.

Deste modo, de acordo com o que dispõe o inciso I do art. 21 do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/97, compete aos órgãos e entidades de todas as esferas de governo, no âmbito de sua circunscrição e de suas atribuições, cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito.

Mais adiante, o inciso VI do citado dispositivo legal prevê a competência para a fiscalização do trânsito, autuação e aplicação das penalidades de advertência, por escrito, multas e medidas administrativas cabíveis, bem como para a arrecadação das multas que aplicar.

No mesmo sentido, prevê o art. 24, inciso VI que compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, "executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito".

Nas edificações de uso coletivo, pode-se prever espaços direcionados para veículos que transportem pessoas idosas, portadoras de deficiência, gestantes ou demais cidadãos com mobilidade reduzida, podendo constituir infração administrativa de trânsito a utilização destas vagas por veículos que não observem tais características. Não obstante, impende destacar que tal infração de trânsito é cometida pelo condutor do veículo e não pelo estabelecimento que mantém o estacionamento.

No entanto, em se tratando de espaço privado de uso coletivo, o particular que administra o uso do espaço também tem condições de garantir a existência de vagas especialmente destinadas a pessoas com mobilidade reduzida. Registre-se, pois, que cabe ao Município definir regras sobre a ocupação do solo urbano, a teor da norma inserta no art. 30 da Constituição Federal, que a este atribui a competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." (inciso VIII).

Assim, as normas urbanísticas, emitidas pelo Poder Público no exercício regular do poder de polícia administrativa, podem se exteriorizar como obrigações de fazer, de não fazer ou de deixar fazer e seus objetivos são sempre de ordem pública, buscando o interesse e a satisfação comunitária.

O exercício do poder de polícia, contudo, não é arbitrário, mas fundamentado em Lei, revestindo o agente público municipal de legitimidade para impor as medidas administrativas devidamente previstas na legislação, tendo em vista que o controle do uso e da ocupação do solo urbano são feitos através do poder de polícia do Município, cujo fundamento constitucional se extrai do próprio art. 30, VIII, da Constituição Federal.

Tecidas estas considerações, dentro do contexto apresentado, pretende o projeto de lei em tela, de iniciativa parlamentar, impor a particulares e a órgãos do Executivo a afixação de placas indicativas das sanções pelo desrespeito às vagas reservadas a pessoas com mobilidade reduzida.

No que tange aos órgãos do Executivo, o projeto de lei representa grave violação ao postulado constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº. 002/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

"REXT. 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."(STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora:Min. Cármen Lúcia).

Já relativamente aos particulares, shoppings e estabelecimentos comerciais, é entendimento assente no âmbito desta Instituição a impossibilidade de transferência deste ônus ao particular. Neste mesmo

sentido:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 9.019, de 06 de agosto de 2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos, a saber hotéis, bares, pousadas, boates, casas de espetáculo artísticos e rodoviárias exporem cartazes com dizeres específicos, com advertência sobre crimes de prostituição e exploração sexual infantil. Alegada a inconstitucionalidade do artigo 2º, do referido diploma, que estabelece gravosas punições contra os descumpridores do preceito impositivo. Procedência da ação para declarar-se a inconstitucionalidade do artigo 2º da lei em análise". (TJSP - 1ª Câmara de Direito Criminal. ADIN nº 9047938-96.2004.8.26.0000. Registro em 02/09/2005. Rel. Des. OLIVEIRA RIBEIRO).

Conclui o parecer:

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **inviabilidade** do projeto de lei objeto desta consulta, **motivo pelo qual não merece validamente prosperar.**

Solicitamos também fosse ouvida a UVESP – União dos Vereadores do Estado de São Paulo, através de seu Departamento Jurídico sobre a matéria.

O Parecer nº 90/16, emitido pelo Departamento Jurídico da mencionada União, tem a seguinte introdução:

“Projeto de Lei. Identificação de dispositivo do Código de Trânsito Brasileiro em placas de vagas de estacionamento para gestantes, pessoas com criança de colo, idosos e portadores de necessidades especiais. Possibilidade. Poder de Polícia. **Restrição relativa aos órgãos públicos.**”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

A presente consulta demanda a análise sob duas perspectivas, uma com relação aos estabelecimentos privado se outra referente aos órgãos públicos.

No caso da imposição de inscrição obrigatória do dispositivo do Código de Trânsito Brasileiro nas placas de estacionamento reservado existentes nos estabelecimentos privados, o presente projeto tem como objetivo regular e manter um pacto de convivência social razoável nos limites do município de Araraquara.

Em termos mais técnicos, a iniciativa do nobre legislador tem por finalidade dispor sobre relação de polícia administrativa, com a finalidade de propiciar o bem-estar da sociedade e regular o funcionamento dos serviços prestados por estabelecimentos comerciais.

Trata-se, dessa forma, de atividade do exercício do poder de polícia da Administração Pública, utilizada pelos entes federativos como mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter abusos do direito individual.

Como conceito clássico do Poder de Polícia Administrativa, recorreremos a lição de Hely Lopes Meirelles:

Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo dos bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

E como o mesmo administrativista ensinou:

A razão do poder de polícia é a necessidade de proteção do interesse social, e seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce, em seu território, sobre todas as pessoas, bens e atividades – supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos, individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público seu policiamento administrativo.

Sendo, enfim, o objeto do referido poder da Administração “*todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a defesa nacional, por isso mesmo, regulamentação controle e contenção pelo Poder Público*”.

Desse modo, a administração pública, para restringir ou condicionar o uso dos direitos individuais em benefício da coletividade dispõe de alguns mecanismos, dentre estes, este, denominado "Poder de Polícia". O Código Tributário Nacional em seu art. 78 é o diploma jurídico que acaba conceituando no ordenamento jurídico o Poder de Polícia Administrativo:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Assim, o poder público municipal detém a prerrogativa de estabelecer, mediante o uso de seu poder de polícia, determinadas regras para preservar o bem-estar coletivo, exercendo a fiscalização e aplicação de regras disciplinadas em lei local.

No nosso caso concreto, com relação aos estabelecimentos privados, o projeto de lei proposto encontra-se em consonância com o ordenamento jurídico, pois não se verifica na espécie qualquer invasão à competência do Poder Executivo com a tentativa de legislar sobre organização da Administração Pública e de seus serviços públicos municipais, tendo se exercido aqui a competência dos vereadores para legislar sobre assunto de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

Já com relação à obrigatoriedade aos órgãos públicos de dispor a previsão do art. 181, XVIII do CTB nas placas de identificação de vagas de estacionamento para gestantes, pessoas com criança de colo, idosos e portadores de necessidades especiais, há vício de iniciativa.

Em linhas gerais, cumpre observar que a iniciativa de leis no sistema jurídico brasileiro compete a uma multiplicidade de sujeitos. Conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 61, a proposição das leis complementares e ordinárias “cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos”.

De igual modo, e em decorrência do princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu artigo 24 que a iniciativa das leis complementares “cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”.

Também assim previu a Lei Orgânica do Município de Araraquara ao dispor em seu art. 72, que “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica”.

Contudo, apesar da regra geral do direito brasileiro consagrar a democracia com relação a iniciativa legislativa, o ordenamento também previu, de maneira necessária e fundamental, a consagrada reserva legal, através da qual algumas matérias ficam resguardadas à iniciativa específica de determinado agente competente.

No modelo jurídico brasileiro, o ponto mais importante relacionado às cláusulas de reserva legal, se dá com relação às matérias cuja iniciativa são do chefe do Poder Executivo, por incidirem em aumento de despesa pública, onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo.

No presente caso, em que pese o nobre intuito do legislador proponente, a lei apresenta vício de iniciativa, uma vez que atenta contra o Princípio da Separação dos Poderes.

Como é corrente na prática do processo legislativo, leis municipais nascidas nas Câmaras de Vereadores, dispondo sobre a organização e estrutura da administração, suas políticas públicas e de seus

serviços públicos de modo que importem em impacto orçamentário não previsto pelas Leis Orçamentárias, contêm vício insanável de inconstitucionalidade porque ferem a competência do chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a administração do município e a organização dos órgãos da Administração Pública.

Com efeito, de acordo com o artigo 2º da Constituição Federal, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Desse modo, o Estado brasileiro possui três funções básicas: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional, sendo que estão distribuídas entre três blocos orgânicos, denominados "Poderes".

Como explica o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário".

E a função predominante do Poder Executivo consiste em administrar. Assim como cabe ao Poder Judiciário a função jurisdicional e ao Poder Legislativo a função legislativa. Portanto, existem funções afetas a cada Poder, sem é claro neutralizar eventuais exceções.

O que se veda com isso é a invasão de um Poder na esfera de exercício da função predominantemente afeta a outro Poder. Tal ocorrência implicaria em desrespeito à tripartição de Poderes prevista na Constituição Federal.

Em decorrência disso, Projetos que onerem o Erário e importem em aumento de custo efetivo para a Administração ou influam em sua estrutura e organização, são exclusivamente de iniciativa do Prefeito, pois é a ele que compete a previsão, organização e administração da coisa pública.

Assim, da mesma forma que o direito brasileiro não admite que decisões judiciais obriguem o Legislativo a legislar ou à Administração a executar ato administrativo de competência discricionária, também não admite que o Poder Legislativo atinja a organização municipal estruturada na gestão do patrimônio, no planejamento de suas políticas públicas e na organização dos Serviços Público a cargo do Poder Executivo.

E aqui, se extrai da interpretação teleológica e sistemática do ordenamento jurídico que, a instituição de obrigação para a Administração Municipal regularizar todas as placas de vagas de estacionamento para gestantes, pessoas com criança de colo, idosos e portadores de necessidades especiais, localizadas em órgãos públicos, cabe unicamente ao Chefe do Poder Executivo por se tratar de ação que demandará o planejamento, organização e gestão administrativa, podendo causar impacto desproporcional ao orçamento público.

Como sempre invocado, a lição de Hely Lopes Meirelles respalda esse entendimento:

A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1990, p. 438-439).

Conclui o parecer:

Por todo o exposto, concluímos pela constitucionalidade do projeto de lei apresentado no que tange à imposição aos estabelecimentos privados, com o apontamento de vício de iniciativa com relação aos órgãos públicos.

No intuito de sanar o vício de inconstitucionalidade apontado pelo IGAM, o Vereador autor apresentou um **substitutivo** à matéria, retirando os órgãos públicos do texto da lei, embora o IBAM aponte inviabilidade em ambos os casos.

Como acordado com os Nobres Pares, quando houvesse qualquer apontamento que fosse favorável a aprovação de projeto de iniciativa desta Casa, esta Comissão manifestar-se-ia favoravelmente à matéria.

Isto posto, manifestamo-nos pela **legalidade do substitutivo** submetido ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 19 de outubro de 2016.

Presidente e Relator



Farmacêutico Jéferson Yashuda

Roberval Fraiz

Edio Lopes

MRDC/