



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

PROJETO DE LEI Nº

112 /16.

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.

**Artigo 1º-** Fica obrigatória a inscrição nas placas indicativas de estacionamento de Shoppings, estabelecimentos comerciais e órgãos municipais reservados á Deficientes, Gestantes, Idosos e pessoas com criança de colo com os seguintes dizeres:

"Art. 181 – inciso XVII  
Valor: 53,20  
Pontuação: 3 Pontos".

**Artigo 2º-** O descumprimento desta lei pelos estabelecimentos comerciais privados e instituições de ensino do Município de Araraquara ensejará a aplicação de multa na ordem de 40 (quarenta) Unidades Fiscais do Município (UFM).

**Artigo 3º-** A multa prevista nesta lei somente será aplicada após 90 (noventa) dias à publicação desta lei.

**Artigo 4º-** Para efeito desta Lei, entende-se por:

I – Gestante- Mulher durante todo o período gestacional.

II – Pessoas com criança de colo – Qualquer cidadão com crianças de colo com até 1 (um) ano e 6 (seis) meses

III- Idosos- Pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos (portando carteira de idoso).

IV- Deficientes – pessoa que apresente ausência ou a disfunção de uma estrutura psíquica, fisiológica ou anatômica (portando carteira de deficiente).

**Artigo 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de sessões Plínio de Carvalho, 24 de maio de 2016.

**ROBERVAL FRAIZ**  
Vereador

16:16 30/05/2016 08:52:06 PROTOCOLO-CÂMARA MUNICIPAL ARARAQUARA

## JUSTIFICATIVA

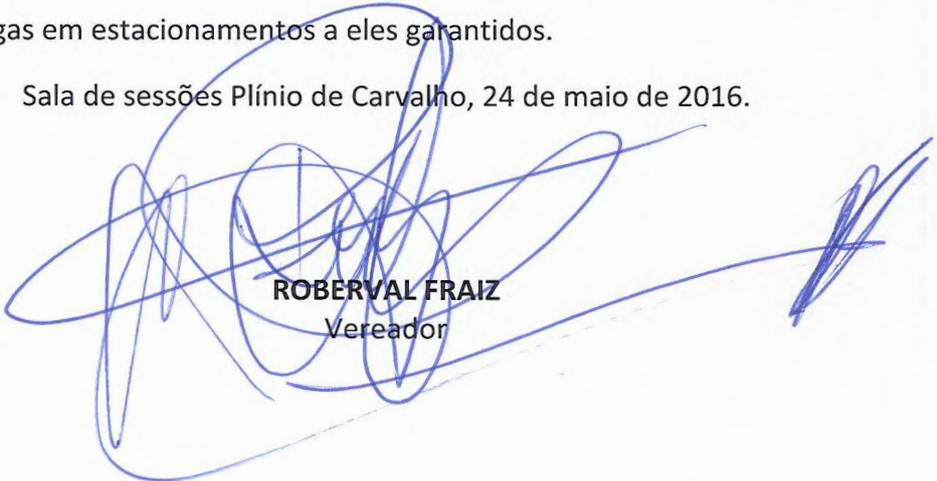
O projeto tem por objetivo garantir o direito de uso das vagas, a fim de facilitar o embarque e desembarque das gestantes ou pessoas com crianças de colo com até 1 (um) ano e 6 (seis) meses, idosos e deficientes assegurando vagas preferenciais em estacionamentos comerciais privados e instituições de ensino do Município de Araraquara.

Como é de conhecimento as gestantes ou pessoas com crianças de colo e idosos já tem o direito adquirido em filas, em transportes públicos, entre outros, mas não têm o mesmo direito assegurado para reserva vagas em estabelecimentos comerciais privados e instituições de ensino.

O descumprimento da lei, caso cometido por estabelecimentos comerciais privados e instituições de ensino do Município de Araraquara, ensejará multa de 40 Unidades Fiscais do Município (UFM), cerca de R\$ 1.948,40 (um mil novecentos e quarenta e oito reais e quarenta centavos) na data do presente projeto. Por outro lado, caso o condutor de veículo descumprir a lei, será submetido às punições previstas no art. 181 inciso XVIII do CTB (Código de Transito Brasileiro).

Assim, com a regulamentação deste projeto de lei as gestantes, pessoas com crianças de colo, idosos e deficientes serão equiparados, uma vez que se encontram em situação de vulnerabilidade, portanto, fazem jus ao direito uso de reserva de vagas em estacionamentos a eles garantidos.

Sala de sessões Plínio de Carvalho, 24 de maio de 2016.



**ROBERVAL FRAIZ**  
Vereador



**CTB - Lei nº 9.503 de 23 de Setembro de 1997.**

**Art. 181.** Estacionar o veículo:

**XVII** - em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização (placa - Estacionamento Regulamentado): (Vide Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Infração - leve;

Infração - grave; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Penalidade - multa;

Medida administrativa - remoção do veículo;

**DESPACHOS**

Processo nº

**136** /16

Julgado objeto de deliberação. Às Comissões competentes.

Araraquara, \_\_\_\_\_ 31 MAIO 2016 \_\_\_\_\_



Presidente

RETIRADA (O) pelos autos  
ARARAQUARA, \_\_\_\_\_ 01 NOV. 2016 \_\_\_\_\_  
  
PRESIDENTE

Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do **projeto de lei nº 112/16** do Vereador ROBERVAL FRAIZ conforme fotocópia inclusa, que 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.



Assessoria Técnica | Concursos Públicos | Cursos | Estudos e Pesquisas | Laboratório de A

Sobre o LAM | Busca de documentos | Associe-se | Renove sua associação | Cadastro pessoa fis

RESPOSTAS EM ATENDIMENTO

**Parecer Jurídico**  
 Iniciado em 03/06/2016 15:50 por MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO  
 Em atendimento  
 Anexar informação complementar »

Anexos do atendimento

📎 Anexo 48759 - Documento enviado pelo consultante

Tipo: Jurídico

Prazo para resposta: 08 \* | Di \* | 2016 \*

Nome: MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo

E-mail: marcelo@camara-arq.sp.gov.br

Telefone: (16) 3301-0625

Mensagem: Solicitamos parecer para saber sobre a constitucionalidade ou legalidade do projeto de lei, nº 112/16 do Vereador ROBERVAL FRAIZ conforme fotocópia inclusa, que 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.

USE APENAS ARQUIVOS NOS FORMATOS DOC, PDF OU DOCA

Arquivo 1 | Escolher arquivo | 12 - PL 112.1 - val Fraiz.pdf

CONSULTAS CADASTRADAS

Numem	Tip	Nome	Email	Telefone	Prazo	Situaç	Data Cadastro	Data Resposta
0009616	Jurídica	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	08/06/2016	Em aberto	03/06/2016 15:41	13/06/2016
0007316	Jurídica	Câmara Municipal de Araraquá	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625   (16) 9516-4642	24/05/2016	Encerrado	15/05/2016 11:39	19/05/2016 15:24
0007516	Jurídica	Câmara Municipal de Araraquá	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625   (16) 9916-6514   (16) 9979-7177	24/05/2016	Encerrado	15/05/2016 05:20	19/05/2016 11:32
0006616	Jurídica	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	04/05/2016	Encerrado	25/04/2016 16:25	10/05/2016 16:40
0004916	Jurídica	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	23/04/2016	Encerrado	18/04/2016 16:45	20/04/2016 09:34
0004516	Jurídica	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI - Diretor Legislativo	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	09/04/2016	Encerrado	04/04/2016 17:36	06/04/2016 10:12
0004416	Jurídica	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0625	09/04/2016	Encerrado	04/04/2016 17:11	10/04/2016 17:51
0002416	Jurídica	MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	(16) 3301-0615	15/03/2016	Encerrado	14/03/2016 20:06	21/03/2016 11:35
0000816	Jurídica	Câmara Municipal de Araraquá	marcelo@camara-arq.sp.gov.br	*****	14/03/2016	Encerrado	07/03/2016 17:58	09/03/2016 16:02

## **PARECER**

Nº 1659/2016<sup>1</sup>

- 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.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da inscrição, nas placas de estacionamentos reservadas para gestantes, pessoas com criança de colo, idosos e deficientes, das respectivas sanções administrativas pela infração.

A consulta vem acompanhada do referido projeto de lei.

### **RESPOSTA:**

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.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

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).

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.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de junho de 2016.



Interessado: Câmara Municipal de Araraquara.

Parecer n. 90/2016.

Data: 10 de junho de 2016.

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.

#### **DA CONSULTA**

A Câmara Municipal de Araraquara encaminha consulta solicitando análise do Projeto de Lei nº 112/16, que visa dispor sobre a “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”.

#### **ANÁLISE DA CONSULTA**

A presente consulta demanda a análise sob duas perspectivas, uma com relação aos estabelecimentos privados e 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, recorremos 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<sup>1</sup>.*

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<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 17ª edição, 2014, p. 487.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 489/490.

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”*<sup>3</sup>

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 tranqüilidade 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

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*



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 Assembléia 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 as 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, dispendo 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.



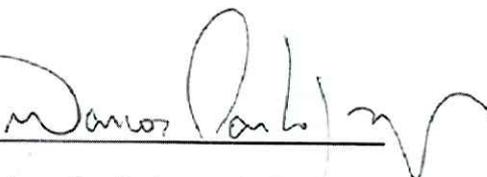
Como sempre invocado, a lição de Hely Lopes Meirelles respalda esse entendimento:

***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).

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

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.

É o parecer.



Marcos Paulo Jorge de Sousa  
OAB/SP n. 271.139  
DEPARTAMENTO JURÍDICO  
UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - UNESP



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 112 / 16.

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.

**Art. 1º-** Fica obrigatória a inscrição nas placas indicativas de estacionamento comercial reservado a Deficientes Gestantes e Idosos com os seguintes dizeres:

"Art. 181 – inciso XVIII

Valor: 53,20

Pontuação: 3 Pontos".

**Art. 2º-** O descumprimento desta lei pelos estabelecimentos comerciais e instituições privadas de ensino do Município de Araraquara ensejará a aplicação de multa na ordem de 20 (vinte) Unidades Fiscais do Município (UFM).

**Art. 3º-** A multa prevista nesta lei somente será aplicada após 90 (noventa) dias à publicação desta lei.

**Art. 4º-** Para efeito desta Lei, entende-se por:

I – Gestante- Mulher durante todo o período gestacional.

II – Pessoas com criança de colo – Qualquer cidadão com crianças de colo com até 1 (um) ano e 6 (seis) meses

III- Idosos- Pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos (portando carteira de idoso).

IV- Deficientes – pessoa que apresente ausência ou a disfunção de uma estrutura psíquica, fisiológica ou anatômica (portando carteira de deficiente).

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de sessões Plínio de Carvalho, 04 de outubro de 2016.

  
ROBERVAL FRAIZ

Vereador

## JUSTIFICATIVA

O projeto tem por objetivo garantir o direito de uso das vagas, a fim de facilitar o embarque e desembarque das gestantes ou pessoas com crianças de colo com até 1 (um) ano e 6 (seis) meses, idosos e deficientes assegurando vagas preferenciais em estacionamentos comerciais e instituições privadas de ensino de Araraquara.

Como é de conhecimento as gestantes ou pessoas com crianças de colo e idosos já tem o direito adquirido em filas, em transportes públicos, entre outros, mas não têm o mesmo direito assegurado para reserva vagas em estabelecimentos comerciais privados e instituições de ensino.

O descumprimento da lei, caso cometido por estabelecimentos comerciais privados e instituições de ensino do Município de Araraquara, ensejará multa de 20 Unidades Fiscais do Município (UFM), cerca de R\$ 880,20 (oitocentos e oitenta reais e vinte centavos) na data do presente projeto. Por outro lado, caso o condutor de veículo descumprir a lei, será submetido às punições previstas no art. 181 inciso XVIII do CTB (Código de Transito Brasileiro).

Assim, com a regulamentação deste projeto de lei as gestantes, pessoas com crianças de colo, idosos e deficientes serão equiparados, uma vez que se encontram em situação de vulnerabilidade, portanto, fazem jus ao direito uso de reserva de vagas em estacionamentos a eles garantidos.

Sala de sessões Plínio de Carvalho, 04 de outubro de 2016.



**ROBERVAL FRAIZ**  
Vereador

# 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/

# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Requerimento Número

0908/16

*AUTOR: Vereador Roberval Fraiz*

## **DESPACHO:**

**APROVADO**

Araraquara, 01 NOV. 2016

  
\_\_\_\_\_  
Presidente

**PROCESSO** nº 136/16.

**PROPOSIÇÃO:** Projeto de Lei nº 112/16, acompanhado de Substitutivo.

**INTERESSADO:** Vereador Roberval Fraiz

**ASSUNTO:** 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.

Nos termos do art. 207, III, "b", do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara, requero a retirada e, em sequência, o arquivamento da proposição acima referida.

Araraquara, 1º de novembro de 2016.

  
\_\_\_\_\_  
**ROBERVAL FRAIZ**  
Vereador