



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 5969/2020

DATA ENTRADA: 11 de Fevereiro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.494 de 2020

Ementa: Dispõe sobre a tolerância de período mínimo para pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos e gestantes em estacionamentos localizados no município de Caruaru-PE.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que propõe um aumento sobre a tolerância mínima em estacionamentos públicos e privados para pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos e gestantes. Sendo o número do projeto de lei 8.494 de 2020, de autoria do Vereador **ROZAELE DO DIVINÓPOLIS**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao projeto: “Devido à locomoção branda de pessoas com deficiência, pessoas idosas e gestantes, este projeto de lei visa dar equidade as pessoas que utilizam os estacionamentos públicos e privados no município de Caruaru-PE, tendo em vista que o tempo mínimo necessários de gratuidade para pessoas citadas acima não pode ser o mesmo de pessoas que não se encaixam nas qualificações



ora citadas, devido as suas diferenças, portanto se faz necessária a presente aprovação desta referida lei para que possamos trazer igualdade entre os mesmos cada qual de acordo com suas distingues.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



Quanto a competência, compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo desta maneira fixar data comemorativa, suplementando a legislação Federal e Estadual, no que couber. A Carta Magna do País explicita em seu art. 30, *em verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão, a indicação de matéria de competência legislativa municipal, sendo clara sua admissibilidade.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO



5.1 – Da ilegalidade na aplicação ao setor privado.

A presente proposta visa garantir mais benefícios para pessoas com necessidades especiais, no tocante da tolerância mínima nos estacionamento nos setores públicos e privados. Subsequentemente, pretende dobrar a tolerância, que no setor privado é em média de 10 (dez) até 15 (quinze) minutos.

O projeto, em primeira análise, propende para que as pessoas indicadas no PL, devido as suas condições, possam usufruir do dobro do tempo para a gratuidade de estacionamento. Levando em consideração a justificativa do Legislador, o tempo mínimo necessário de gratuidade para pessoas citadas não pode ser o mesmo dos cidadãos que não possuem limitações de locomoção, pois, devido as dificuldades usuais, tais deficientes acabam sofrendo prejuízo.

Em primeiro plano, indubitável a boa-fé do edil na apresentação da propositura, somente valendo ressaltar que o Projeto de Lei em questão, e seus demais apensados, **apresentam ilegal intervenção pública na forma de exploração de estacionamento em imóvel privado, o que constitui matéria atinente ao direito de propriedade, estando, por isso, inserida no campo do direito civil, de competência legislativa exclusiva da União Federal (CF, art. 22, I).** Da mesma forma, também interfere, indevidamente, no livre exercício de prerrogativas inerentes à propriedade privada, consubstanciadas no direito de usar, gozar e fruir do bem sem quaisquer restrições além daquelas estabelecidas por legislação Federal regularmente editada.

Evidencia-se, com completa importância, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 4.862, em que a instância judiciária máxima do país, por maioria absoluta, julgou procedente este assunto, sob o entendimento de que o controle do estacionamento deve ser feito pelo próprio ente privado, conforme trecho transcrito abaixo, no Voto proferido pelo.

Senhor Ministro Luís Roberto Barroso:

“[...] a intervenção do Estado na fixação de preços exclusivamente privados é uma categoria por si suspeita dentro



de um regime de livre iniciativa”. A meu ver, por exceção, em alguns segmentos, pode-se, com razoabilidade, admitir essa interferência, mas eu **não consideraria que estacionamento fosse uma dessas áreas em que a intervenção do Estado na fixação de preços se legitimasse.**

Em consulta com o **Código Estadual de Defesa do Pernambuco** verifica-se que a lei em sua redação no art. 5º que traz descrito de iniciativa parlamentar, que comprovar **Consumidor de** que o projeto em pauta é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional e com as leis vigentes, por violar o princípio do ordenamento jurídico e a separação de poderes, prevista nos arts. 22, I, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*;

Art. 5º **Fornecedor é toda pessoa, física ou jurídica, pública ou privada**, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos **ou prestação de serviços.**

§1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§2º **Serviço é qualquer atividade** fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, **financeira**, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
(...)

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

Assim, o simples ato de aumentar o tempo de permanência (gratuidade) em estacionamentos privados revela clara inconstitucionalidade, por vício de competência, já que tal objeto reverbera diretamente no direito de propriedade, matéria de Direito Civil, cuja competência para legislar pertence exclusivamente a União, nos termos da Constituição Federal.

5.2 – Da ilegalidade da aplicação ao setor público.



Melhor sorte não socorre o PL no tocante a aplicação ao setor público, notadamente a exploração da zona azul. Em pareceres reiterados desta consultoria, vide PL's 7.840/2018 e 8165/2019, restou evidenciado a incompetência desta Casa Legislativa em tratar da alteração do equilíbrio econômico financeiro para exploração dos estacionamentos no município, vide o parecer da Comissão de Legislação e Redação de Leis sobre o tema:

“Encontra-se no âmbito desta Comissão, para os procedimentos regimentais, o Projeto de Lei nº 7.840/2018, de autoria do Vereador Cecílio Pedro, que DISPÕE sobre estacionamento gratuito para idosos e pessoas portadoras de necessidades especiais no município de Caruaru e dá outras providências. Em 06.09.2018, esteve presente a Secretária Executiva da DESTRA Caruaru, Adriana Maria Leite Mendes, que teve oportunidade de prestar informações acerca da propositura ora analisada. Em síntese, seguem os fundamentos. **O estacionamento rotativo no município de Caruaru é administrado por empresa contratada com a finalidade de execução dos serviços de fiscalização. Para tanto, firmou-se contrato de concessão de serviços, em atendimento aos requisitos legais, o qual se fez constar que a reserva da vaga para idosos e deficientes será rotativa e cobrada, assim como toda e qualquer vaga de acesso amplo. Atendendo a preceitos de igualdade e evitando excessos e abusos com uso indevido das vagas reservadas. Nesse sentido, conceder gratuidade para as vagas reservadas a deficientes e idosos causaria um desequilíbrio no equilíbrio econômico financeiro do contrato firmado. Sendo necessário, portanto, uma revisão dos termos contratuais, além de uma previsão de custeio das novas despesas que serão criadas, caso a propositura seja aprovada. Embora se reconheça os meritórios propósitos visados pelo edil, entende-se que a matéria constante do PL diz respeito a concessão de serviços públicos, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo**, conforme disposto no art. 36, VI, da Lei Orgânica do Município, verbis ad verbum. Art. 36 – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre: (...) VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. Com efeito, a propositura trata-se de matéria típica da própria administração. É função típica e privativa do Poder Executivo gerir a concessão de serviços. Analisando a matéria em referência, conclui-se pela inadmissibilidade ao Projeto de Lei. Por este motivo, a Comissão, à unanimidade, emite **PARECER DESFAVORÁVEL**.

Atendendo a preceitos de igualdade e evitando excessos e abusos com uso indevido das vagas reservadas. Nesse sentido, conceder o aumento do tempo gratuito para deficientes, grávidas e portadores de necessidades especiais causaria um desequilíbrio na austeridade econômica financeira do contrato firmado. Sendo necessário, portanto, uma revisão dos termos contratuais, além de uma previsão de custeio das novas despesas que serão criadas, caso a propositura seja aprovada.



Desse modo, deve-se haver o equilíbrio econômico do contrato firmado com a empresa prestadora de serviços. De acordo com o assunto, trago o conceito elaborado pelo ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles:

"O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (Lei 8.666/93, art. 65, II, "d", e § 6º)."

Ato contínuo, tendo em conta à Lei Orgânica do Município de Caruaru, o capítulo II da referida lei trata sobre a competência do Município, no seu artigo 5º, inciso XI, alínea f.

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

XI - regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, especialmente, quanto ao perímetro urbano:

f) estabelecer locais de estacionamento especial, forma e preço de sua utilização;

Isto posto, é evidente a preocupação do Legislador sobre esse tópico tão delicado e fica perceptível que ele se propôs a elaborar um projeto visando mais proveitos para pessoas com necessidades especiais, **porém essa matéria não compete ao Poder Legislativo, mas sim ao Poder Executivo legislar sobre esse tópico.**

Por fim, nada impede que a proposta seja remetida ao Executivo sob a forma de indicação, com base no artigo 172 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, para que, pela via política, o Chefe do Executivo apresente o mesmo projeto ao Legislativo, afastando, assim, a ocorrência do vício de iniciativa.



6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.494 de 2020.

Apesar de louvável iniciativa legislativa, é o presente parecer não vinculante para opinar no sentido **desfavorável**, com fulcro na vigência e nas legislações nos art.22 da Constituição Federal de 1988 e art. 36 da Lei Orgânica do Município.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de Março de 2020.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Flávio de Oliveira Gurgel Filho

Estagiário de Direito