



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1127/2021

DATA ENTRADA: 25 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8839 de 2021

**Ementa:** Dispõe sobre a gratuidade de pagamento a idosos e portadores de deficiência na zona azul de Caruaru e da outros provimentos.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8839/2021, de autoria do Vereador Mano do Som, que dispõe sobre a gratuidade de pagamento a idosos e portadores de deficiência na zona azul de Caruaru e da outros provimentos.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Conforme a Lei Nº 10.741/2003, que apresentou diversos direitos as pessoas maiores de 60 anos. E nada mais justo, pois, assim, valoriza-se aqueles que tanto contribuíram para a sociedade, e agora, encontram-se muitas vezes desprezados por não possuir mais a mesma produtividade, agilidade e compreensão. Nos seguintes termos, também, encontramos diversos dispositivos, inclusive constitucionais, que garantem a proteção as pessoas portadoras de deficiência. Assim, devemos sempre nos empenharmos em apresentar proposições que elevam o respeito, a dignidade humana, a inclusão social e a justiça. Além disso, esse Projeto de lei, contribuirá para uma melhor qualidade de vida, e fará com que essas pessoas citadas nessa lei, se sintam mais valorizadas, mais justificadas e inseridas na sociedade, protegendo e respeitando suas histórias para um desenvolvimento e envelhecimento mais saudável.*



*Garantindo o direito de ir e vir, aos idosos, conforme citado, e aos portadores de deficiência, que precisam muitas vezes se locomover até o marco zero, para ir em nossos comércios ou em ruas que possuem zona azul, mas estão próximas a consultórios, lotéricas, farmácias e afins. Diante do exposto, é primordial o apoio dos excelentíssimos parlamentares, para a aprovação do presente projeto, que é de relevante interesse público e social.”*

**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 ser utilizada 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. MÉRITO

O projeto de lei dispõe sobre a gratuidade de pagamento a idosos e portadores de deficiência na zona azul de Caruaru e da outros provimentos. 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.

Contudo, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, pois invade claramente a seara do Poder Executivo.**

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 financeira da administração dos 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.

**Cabe ressaltar que a função administrativa é privativa do Poder Executivo, e que a função envolve os atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e serviços públicos, bem como é matéria tipicamente financeira.**

A proposição pelo nobre vereador esbarra no disposto no art. 61, § 1º, da CF/88, que estabelece a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis por simetria aos demais entes federados, entre eles o Município de Caruaru, bem como art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61 (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

(...)

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

**I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;**

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

**VI – Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Percebe-se, que ao Legislativo **cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar**. A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois invade a seara do Poder Executivo.



Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Assim, a gratuidade de pagamento a idosos e portadores de deficiência na zona azul no município é competência do Chefe do Poder Executivo. **Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade**, sendo este o entendimento dos tribunais, vejamos:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.015, DE 29 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE ARUJÁ, QUE INSTITUIU HIPÓTESES DE ISENÇÃO DO VALOR DEVIDO PELA UTILIZAÇÃO DE VAGAS DE 'ZONA AZUL', BENEFICIANDO IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO - ESTACIONAMENTO ROTATIVO EM VIAS PÚBLICAS - BEM DE USO COMUM DO POVO (ARTIGO 99, INCISO I, DO CÓDIGO CIVIL)- DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE AVANÇOU EM MATÉRIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 159, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "O Código de Trânsito Brasileiro, que define regras gerais de trânsito nas vias terrestres do território nacional, confere aos Municípios, por meio dos órgãos e entidades executivos de trânsito, a incumbência de implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias públicas (artigo 24, inciso X, da Lei Federal nº 9.503/1997)". (TJ-SP - ADI: 21437968820188260000 SP 2143796-88.2018.8.26.0000, Relator: Renato Sartorelli, Data de Julgamento: 10/10/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 11/10/2018**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.648/2013, DO MUNICÍPIO DE CARAZINHO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 2º E 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 7.067/2009, QUE CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO QUE INSTITUI E DISCIPLINA O ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO.**

**"TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE 'ZONA AZUL' CONCEDIDA AOS AGENTES FISCAIS DA UNIÃO, DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. CARACTERIZAÇÃO COMO PREÇO PÚBLICO PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA**

EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARGUMENTO PELA CARACTERIZAÇÃO COMO TRIBUTO. INICIATIVA DE LEI COMPARTILHADA COM O PODER LEGISLATIVO. IRRELEVÂNCIA NO CASO CONCRETO. AGRAVO REGIMENTAL. **1. Segundo a orientação firmada por esta Suprema Corte, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo em matéria tributária é aplicável somente aos Territórios (art. 61, § 2º, b da Constituição).** **2. Contudo, ainda que o valor cobrado com o objetivo de ordenar o estacionamento de veículos em locais públicos (“zona azul”) fosse classificado como tributo, seria necessário justificar a necessidade e a adequação do benefício concedido, em razão de a Constituição não tolerar a quebra da isonomia (concessão de benefícios odiosos), bem como exigir a adoção de cautelas orçamentárias (estimativa da renúncia e eventuais medidas destinadas a contrabalancear a perda de arrecadação).** **3. A parte-agravante não demonstrou o atendimento desses requisitos constitucionais imprescindíveis para validar a exoneração tributária.** 4. Ademais, a exoneração em exame afeta diretamente a competência dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal de organizar a atividade de fiscalização. Agravo

**EMENDA ADITIVA QUE LIMITOU A VIGÊNCIA DA LEI Nº 7.648/2013 EM 06 (SEIS) MESES. VÍCIO DE ORIGEM. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, D, E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a parte do art. 2º da Lei Municipal nº 7.648/2013 acrescentada pela Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 001/2013, a qual limitou a vigência da Lei em 06 (seis) meses, por vício de iniciativa, considerando que a competência para regular matéria relativa a estacionamento rotativo pago é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual. [...] (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056182025, Tribunal Pleno, TJRS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 27/01/2014).**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL LEI Nº 10.006, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2015. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE O ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NAS VIAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. CONFIGURAÇÃO VÍCIO FORMAL E MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068200468, Tribunal Pleno, TJRS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 05/09/2016).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei nº 5.405, de 12 de novembro de 2018, do Município de Mauá. Violação dos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea a, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos municípios em decorrência do estabelecido no artigo 144 do mesmo diploma legal. Vício de iniciativa. Pedido procedente. No caso em testilha, restou demonstrada a violação do princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto **a matéria tratada na norma impugnada constitui reserva legal do Chefe do Poder Executivo já que dispõe acerca da instituição de hipóteses de isenção de pagamento devido pela utilização de vagas de "Zona Azul", em benefício de pessoas idosas e deficientes físicos.** **Ação procedente.** (TJ-SP - ADI: 20903962820198260000 SP 2090396-28.2019.8.26.0000, Relator: Alex Zilenovski, Data de Julgamento: 21/08/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/08/2019).





Dessa forma, embasada em todos as normas e jurisprudências apresentadas, a presente Consultoria Jurídica indica pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, pois invade os atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e serviços públicos, bem como é matéria tipicamente financeira.

#### **4. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI**

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 172 do Regimento Interno:

Art. 172 – A indicação é a proposição que visa sugerir medidas executivas ou legislativas aos poderes públicos.

Parágrafo único – As indicações têm procedimento semelhante aos requerimentos, solicitado à Mesa Diretora o seu encaminhamento.

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

#### **5. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de **Lei nº 8839/2021**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 11 de março de 2021

**JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO**  
**CONSULTOR JURÍDICO GERAL**





**JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS**  
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1

**JAQUIELE BORGES DO NASCIMENTO**  
ESTAGIÁRIA DE DIREITO