



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 149/2019.

Teresina (PI), 06 de junho de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 162/2019

Autor: Vereador Stanley Freire

Ementa: “Disciplina à entrada e saída de veículos automotores nos estacionamentos rotativos, de hospitais clínicas, hotéis, escolas, supermercados e congêneres, no âmbito do Município de Teresina”

I – RELATÓRIO

De autoria do ilustre Vereador Stanley Freire, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Disciplina à entrada e saída de veículos automotores nos estacionamentos rotativos, de hospitais, clínicas, hotéis, escolas, supermercados e congêneres, no âmbito do Município de Teresina”.

Em justificativa, o insigne parlamentar afirma que a proposição legislativa pretende padronizar os estacionamentos rotativos dos estabelecimentos que menciona, considerando que há um fluxo significativo de carros nesses ambientes, em razão do Município atualmente ser polo de saúde, hoteleiro e educacional de referência.

Ressalta que os sinais de trânsito e cancelas de contenção que pretende obrigar são usados para orientar, advertir e disciplinar a circulação dos usuários das vias, bem como assegurar segurança aos transeuntes, idosos, deficientes visuais e aditivos.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Contudo, percebe-se que a proposição legislativa não está redigida em termos claros, objetivos e concisos, afrontando o art. 99 do RICMT.

Ademais, a distribuição do texto não está em conformidade com os padrões exigidos pela técnica legislativa, merecendo, portanto, reparo.

Destarte, não restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

Embora louvável a preocupação do ilustre vereador em instituir a obrigatoriedade de estabelecimentos que possuam estacionamento rotativo instalarem cancelas de contenção de entrada e saída de veículos automotores, bem como sinais luminosos e auditivos, em atenção ao bem estar e segurança dos usuários e transeuntes, não merece prosperar esse projeto de lei.

Inicialmente, constata-se a flagrante inconstitucionalidade formal da proposição legislativa emanada do ente municipal, visto que a temática abordada no corpo da proposta, relacionada ao uso, gozo e fruição de imóvel particular, notadamente direito de propriedade e sua exploração econômica, insere-se no ramo do direito civil, cuja competência para legislar é privativa da União, conforme se observa do dispositivo constitucional abaixo:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Ademais, sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB ainda estabelece o seguinte:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]



XXII - é garantido o direito de propriedade;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

II - propriedade privada;

Destarte, verifica-se que a proposta em análise ao atribuir deveres aos estabelecimentos privados, no sentido de obrigá-los à instalação de equipamentos em estacionamentos, que voluntariamente mantêm, conspurca o pleno gozo do direito de propriedade e a livre iniciativa, uma vez que impede esses estabelecimentos de administrar livremente suas propriedades.

Nesse sentido, sobre a propriedade privada, o jurista José Afonso da Silva, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo, 16ª ed., pg 276, assevera o seguinte:

Se pode falar em direito subjetivo (ou civil) do proprietário particular, como pólo ativo de uma relação jurídica abstrata, em cujo pólo passivo se acham todas as demais pessoas, a que corre o dever de respeitar o exercício das três faculdades básicas: uso, gozo e disposição (C. C., art. 524)(sic)

Ao passo que, sobre a livre iniciativa, proclama o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Comentários à Constituição Brasileira de 1988, Saraiva, v. 2, p. 170):

Livre iniciativa. O primeiro dos princípios que devem reger a ordem econômica e social, para a realização do desenvolvimento nacional e a justiça social, é a liberdade de iniciativa. Esta deflui de direitos individuais consagrados no art. 5º da Constituição. De fato, decorre por um lado da liberdade de trabalho e concerne intimamente à liberdade de associação. A consagração da liberdade de iniciativa, como primeira das bases da ordem econômica e social, significa que é através da atividade socialmente útil a que se dedicam livremente os indivíduos, segundo suas inclinações, que se procurará a realização da justiça social e, portanto, do bem-estar social. Como reflexo da liberdade humana, a liberdade de iniciativa mereceu acolhida nas encíclicas papais de caráter social, inclusive na mencionada, a 'Mater et Magistra', de João XXIII. Esta, textualmente, afirma que "no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros" (2ª Parte, n. 1). Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, conquanto importante, já que sua ação deve reger-se pelo princípio da



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

subsidiariedade. E deve ser tal que "não reprima a liberdade de iniciativa particular mas antes a aumente para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo". O desdobramento desse princípio é o que está adiante, no art. 173 da Constituição. Neste, reconhece-se competir à empresa privada organizar e explorar as atividades econômicas. Igualmente, nele se fixa o papel do Estado, ao qual é dado apoiar e suplementar a atividade privada. Entretanto, a liberdade de iniciativa não é ilimitada na Constituição, conforme se verá adiante. Liberdade contratual. Os autores franceses, como Laubadère, consideram esta liberdade compreendida na livre iniciativa (cf. André de Laubadère e Pierre Delvolvé, Droitpublicéconomique, 4. ed. Paris, Dalloz, 1983, n. 142). Na verdade, ela decorre da liberdade 'tout court', da qual é uma das mais lídimas expressões' (destacamos).

Nessa linha de intelecção, a eleição da livre iniciativa como fundamento da Ordem Econômica implica que o Estado preconiza que o particular têm prerrogativa de atuação na ordem econômica. Em outros termos, significa que o particular têm liberdade de assumir à iniciativa em atividades econômicas. Logo, normas estaduais e municipais que constroem ou restringem esse exercício devem ser coibidas.

Sob outra ótica, o dispositivo da proposição que prevê que as edificações que já possuem outros tipos de sinalização para entrada e saída de veículos automotores deverão se adequar as exigências constantes no referido projeto também ofende ao princípio da proporcionalidade, uma vez que a aquisição desses novos equipamentos representará um acréscimo financeiro significativo, configurando um tratamento excessivo, um ônus imposto desnecessariamente.

Com efeito, acerca da matéria, o entendimento doutrinário é o seguinte:

Vale lembrar, que o princípio da razoabilidade, na lição de Alexandre de Moraes, "pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades - administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes. [...] O princípio da razoabilidade não deve ser confundido com um dos critérios utilizados para sua aplicação, qual seja, a proporcionalidade. Portanto, o que se exige do Poder Público é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estando, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. A proporcionalidade, portanto, deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem os tratamentos excessivos (ubermässig), inadequados (unangemessen), buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessário exigível" (Constituição



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

do Brasil interpretada e legislação constitucional. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 368-369).

A par disso, discorre também o constitucionalista Gilmar Mendes, conforme se infere a seguir:

O juízo de ponderação a ser exercido liga-se ao princípio da proporcionalidade, que exige que o sacrifício de um direito seja útil para a solução do problema, que não haja outro meio menos danoso para atingir o resultado desejado e que seja proporcional em sentido estrito, isto é, que o ônus imposto ao sacrificado não sobreleve o benefício que se pretende obter com a solução.

Em posicionamento convergente, o Ministro Relator Celso de Mello, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2551-1/MG, ainda defende o posicionamento abaixo:

O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais.

É oportuno defender ainda que o projeto inquinado de inconstitucionalidade não estipula mera limitação administrativa que sujeita o proprietário urbano à observância de posturas municipais ditadas por razões de interesse público, de natureza urbanística, sanitária ou de segurança. Tampouco, consiste em uma servidão administrativa, a qual restringe o uso da propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse público, haja vista que não há acordo formal entre o proprietário e o Poder Público ou sentença judicial autorizando a interferência estatal.

Assim, verifica-se que a obrigatoriedade imposta pelo projeto em apreço não guarda similitude conceitual com essas modalidades interventivas, não havendo, inclusive, fundamento dessa exigência no exercício do poder de polícia, implicando em ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa e do direito de propriedade.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A corroborar com o exposto, o Supremo Tribunal Federal, em inúmeros julgados, já reconheceu a inconstitucionalidade de Leis Estaduais que versam sobre a concessão de estacionamento em áreas particulares, de acordo com o que se depreende a seguir:

CONSTITUCIONAL. LEI 15.223/2005, DO ESTADO DE GOIÁS. CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE PAGAMENTO EM ESTACIONAMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRELIMINAR. LEGITIMIDADE ATIVA. PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN. AÇÃO PROCEDENTE. I. - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA POR MAIORIA. I.1. - A prestação de serviço de estacionamento não é a atividade principal dos estabelecimentos de ensino representados pela entidade autora, mas assume relevo para efeito de demonstração de interesse para a propositura da ação direta (precedente: ADI 2.448, rel. min. Sydney Sanches, pleno, 23.04.2003). I. 2. - O ato normativo atacado prevê a isenção de pagamento por serviço de estacionamento não apenas em estabelecimentos de ensino, mas também em outros estabelecimentos não representados pela entidade autora. Tratando-se de alegação de inconstitucionalidade formal da norma atacada, torna-se inviável a cisão da ação para dela conhecer apenas em relação aos dispositivos que guardem pertinência temática com os estabelecimentos de ensino. II. - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. Ação direta julgada procedente. Precedentes. (STF - ADI: 3710 GO, Relator: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/02/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-004 DIVULG 26-04-2007 PUBLIC 27-04-2007 DJ 27-04-2007 PP-00057 EMENT VOL-02273-01 PP-00106)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES. LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). 2. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. Ação julgada procedente. (STF - ADI 1918 / ES, MAURÍCIO CORRÊA, Julg. 23/08/2001, Tribunal Pleno, DJ 01-08-2003).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.050, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1992, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

VEDAÇÃO DE COBRANÇA AO USUÁRIO DE ESTACIONAMENTO EM ÁREA PRIVATIVA – PEDIDO DE LIMINAR.

- Tendo em vista o precedente invocado na inicial – o da concessão de liminar na ADIN 1.472 que versa hipótese análoga à presente – não há dúvida de que é relevante a fundamentação jurídica do pedido, quer sob o aspecto da inconstitucionalidade material (ofensa ao artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, por ocorrência de grave afronta ao exercício normal do direito de propriedade), quer sob o ângulo da inconstitucionalidade formal (ofensa ao artigo 22, I, da Carta Magna, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil). - Por outro lado, manifesta-se a conveniência da concessão da liminar, inclusive pela possibilidade de aumento dos distúrbios sociais que vem causando a aplicação dessa lei. Medida cautelar deferida, para suspender, “ex nunc”, a eficácia da lei estadual em causa (STF – ADIMC 1623 / RJ, Rel. Min. MOREIRA ALVES, julgamento: 25/06/1997, Trubunal Pleno).

Portanto, entende-se que o projeto de lei em apreço vai de encontro ao ordenamento jurídico, por violar o princípio da livre iniciativa e não observar o princípio da proporcionalidade, legislando, por conseguinte, abusivamente.

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel

DENISE CRISTINA GOMES MACIEL

Assessora Jurídica Legislativa

Mat. 06856-0 CMT