



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0230/20.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Celso Giannazi, que visa autorizar o Poder Executivo a conceder período ilimitado de estacionamento e isenção da tarifa do estacionamento rotativo pago aos servidores públicos profissionais da área de saúde, enquanto vigor o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19.

Em que pesem os elevados propósitos de sua autora, sob o ponto de vista estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Preliminarmente, é preciso consignar que o enfrentamento da pandemia de COVID-19 tem demandado grande esforço conjunto dos Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade e exigido novas formas de atuação e adaptações em várias áreas.

Entretanto, na seara jurídica, em que pese a possibilidade de também se tornarem necessárias novas abordagens e regramentos transitórios para o momento de crise, os pilares do ordenamento jurídico, ou seja, suas normas estruturantes, não sofrem alterações, permanecendo a irradiar seus efeitos.

Um dos principais exemplos de tal categoria de normas é o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes que é afetado pelo projeto em análise, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que nos termos do Código Civil Brasileiro, a utilização privativa de um bem de uso comum do pode ser feita de forma gratuita ou retribuída. *In verbis*:

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

Nesse sentido cumpre observar que os logradouros são bens de uso comum do povo municipais e que a administração dos bens municipais compete ao Prefeito, por força do art. 111 da Lei Orgânica Municipal.

A corroborar a competência do Executivo para regulamentar a Zona Azul, o art. 24, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97) estabelece:



Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

X – implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

Oportuno registrar que, a respeito de isenções do pagamento do sistema de estacionamento rotativo (zona azul), previstas em leis de iniciativa de parlamentares, o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou em sede de controle concentrado de constitucionalidade, em mais de uma oportunidade, formalmente inconstitucionais tais atos normativos, em razão do vício de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.509, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ISENTAR DO PAGAMENTO DE ZONA AZUL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E OS IDOSOS" – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM PÚBLICO, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE. (ADI 2043980-70.2017.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, julgado em 23/08/2017. Grifamos.)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.892 DE 01 DE NOVEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, QUE ALTERA LEGISLAÇÃO ANTERIOR E INSTITUI PERÍODO DE ISENÇÃO (15 MINUTOS) NA UTILIZAÇÃO DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO EM VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS ('ZONA AZUL') – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM PÚBLICO, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO



PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE. (ADI 2206660-07.2014.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, v.u., julgado em 13/05/2015, grifamos)

Por fim, cumpre observar o quanto já decidido pelo Órgão Especial do TJSP no sentido de que o fato de se tratar de lei autorizativa não altera o quadro de ilegalidade da norma. Vejamos:

“(...) não obstante apenas autorizando a criação do programa, a lei cuidou de dispor sobre os destinatários e suas peculiaridades pessoais para inserção no programa, a formação de cadastro, a definição do que seja medicamento de uso contínuo, os requisitos exigidos para o seu fornecimento, a forma, o tempo e o lugar do fornecimento e, enfim, várias disposições regulatórias do sistema instituído. Não se trata, absolutamente, de lei programática, autorizativa ou permissiva (na expressão utilizada pela Procuradoria Geral de Justiça), senão determinante de atuação administrativa, e que, deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo. Para isso, esse Poder há de aparelhar-se com os meios funcionais, materiais e financeiros que permitam levar a cabo o programa idealizado pelo Poder Legislativo. Se não o fizer, diz o Senhor Prefeito Municipal com toda a razão, será naturalmente exigido pelos munícipes.” (ADI n. 2149876-73.2015.8.26.0000, rel. Des. João Carlos Saletti, j. 02.03.2016)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS...



No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.

Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo. (grifamos) - ADI 164.819-0/5-00

Exatamente neste sentido encontramos as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.** Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, **porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir**, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.



(extraído da página <http://www.srbarros.com.br>, acesso em 19/05/09, grifamos).

Nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também pela Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Pelo exposto, somos pela **ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em