

PARECER

Nº 1619/2020¹

- PL – Poder Legislativo. Revogação da lei local que dispõe sobre o estacionamento rotativo "Zona Azul" por lei de iniciativa parlamentar. Impossibilidade. Competência legislativa privativa do Chefe do Executivo. Sustação pelo Poder Legislativo Municipal de dispositivo de decreto do Executivo que extrapola do poder regulamentar. Considerações.

CONSULTA:

Relata o consulente que a lei municipal que estabelece diretrizes para a operação do Estacionamento Rotativo Pago denominado Zona Azul, autoriza o Chefe do Executivo Municipal, mediante licitação pública, na modalidade Concorrência, a conceder a sua exploração e administração onerosas, nas vias e logradouros públicos do município.

A referida lei conta com um decreto regulamentador.

Em assim sendo, indaga o consulente:

"a) A Câmara Municipal de XXXXXX pode propor um projeto de Lei que vise à revogação da Lei Ordinária n.º 1.815/2017 que "Estabelece diretrizes para a operação do Estacionamento Rotativo Pago denominado Zona Azul, autoriza o Chefe do Executivo Municipal, mediante licitação pública, na modalidade Concorrência, a conceder a sua exploração e administração onerosas, nas vias e logradouros públicos do município de

¹PARECER SOLICITADO POR JOSÉ ANTONIO CONTI JÚNIOR, PROCURADOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (ANDRADAS-MG)

XXXXXX, regulamenta a operação e concessão de exploração e dá outras providências", sem incorrer em vícios de iniciativa, ilegalidade ou constitucionalidade?

b) A Câmara Municipal de XXXXXX, através de seus vereadores pode propor algum Projeto de Decreto Legislativo que vise revogar o Decreto do Prefeito n.º 1.953/2018 que "Regulamenta o Sistema de Estacionamento Rotativo Pago - SERP, no município de XXXXXX e adota outras providências" sem incorrer em vícios de iniciativa, ilegalidade ou inconstitucionalidade?

c) Caso não seja possível a revogação da Lei Ordinária n.º 1.815/2017 e do Decreto do Prefeito n.º 1.953/2018 por meio de Projeto de Lei Ordinária ou de Projeto de Decreto Legislativo, existe alguma outra alternativa do Poder Legislativo Municipal para tal?"

A consulta vem acompanhada da lei e do decreto mencionado.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o estacionamento em vias públicas configura uso do espaço público, o que é matéria de gestão administrativa, sujeita ao crivo da conveniência e oportunidade a ser feito pelo Chefe do Executivo municipal.

A Lei nº 9.503, de 23/09/1997 - Código de Trânsito Brasileiro, se refere ao estacionamento rotativo em seu art. 24, conferindo aos Municípios a seguinte obrigação a seus aos órgãos e entidades executivos de trânsito, no âmbito de sua circunscrição:

"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." (Grifos nossos).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorrendo sobre a permissão de estacionamento, afirma ter o Poder Público a competência para estabelecer restrições sobre os bens de uso comum do povo, no exercício regular de seu poder de polícia administrativa, através de permissões de estacionamento e outras medidas. Confirmam-se as palavras da autora:

"A parada momentânea e o estacionamento de veículo na via pública se enquadram na modalidade de uso comum, limitado por normas decorrentes do poder de polícia do Estado.

Georges Burdeau, ao cuidar do tema dos direitos e liberdades do cidadão, afirma que 'a liberdade de estacionar é o corolário daquela de circular. É um direito que escapa, em princípio, a toda limitação e se exerce sem autorização. Tal é, pelo menos, a regra para o estacionamento ordinário, quer dizer aquele que tem lugar para a saída dos proprietários vizinhos da via pública e como consequência do direito de acesso às propriedades.

Porém, ao lado desse estacionamento que o autor chama de ordinário, existe o estacionamento prolongado, caso em que, afirma ele, 'o veículo é deixado fora da vigilância de seu condutor, que se serve da via pública como de uma garagem. Então, o estacionamento não é mais prolongamento indispensável da liberdade de circular, é uma utilização excepcional que justifica uma derrogação ao princípio da liberdade e da gratuidade válido para o estacionamento ordinário. De uma parte, a autoridade de polícia está autorizada a fixar um lugar especial para os estacionamentos prolongados, pois eles não têm por objeto a saída de um imóvel determinado. De outro lado, uma taxa pode ser recebida por ocasião do estacionamento nos lugares reservados.

Extraíndo-se um exemplo do Direito Brasileiro, pode-se afirmar que o estacionamento nas chamadas 'zonas azuis', no

Município de São Paulo, não configura uso privativo, mas uso comum remunerado, regulamentado e limitado pelo poder de polícia do Estado. A remuneração, no caso, encontra fundamento no art. 68 do Código Civil". (In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Uso Privativo de Bem Público por Particular. São Paulo: RT. 1983, p. 76-78).

Assim, não compete ao Poder Legislativo dispor sobre matérias do gênero (regulamentação de estacionamento rotativo público), implicando grave ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal. Corroborando o entendimento esposado por esta Instituição, colacionamos trechos de julgados proferidos, respectivamente, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Inconstitucionalidade - Ação direta - Áreas de estacionamento remunerado e horários de funcionamento - Atos de administração - Fixação de tarifas, com redução das então vigentes - Matéria reservada à provocação do Executivo - Lei de Iniciativa da Câmara Municipal - Inconstitucionalidade." (TJMG - Plenário. ADIN nº. 186734-0/000 (1). DJ de 25/04/2001. Rel. Des. HUGO BENGTTSSON). (Grifos nossos).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR QUE USURPA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VULNERAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO II E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA. VÍCIO DE INICIATIVA. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO, MESMO DIANTE DE SANÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRECEDENTE DO STF. INCONSTITUCIONALIDADE DECRETADA." (TJSP - Órgão Especial. ADI nº. 0354913-10.2010.8.26.0000. Julg. em 03/02/2011, Rel. Des. RENATO NALINI).

Assim, eventual lei de iniciativa parlamentar que pretenda a

revogação da lei municipal que dispõe sobre o estacionamento rotativo "Zona Azul", usurparia competência legislativa privativa do Chefe do Executivo local e seria inconstitucional por violação ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º, da Constituição Federal).

Em prosseguimento, com relação à possibilidade de edição de Decreto Legislativo para sustação dos efeitos do Decreto do Executivo que regulamenta a lei municipal, são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

Como sabido, a sustação dos atos normativos do Executivo pelo Poder Legislativo previsto no art. 49, V, da Constituição Federal tem natureza de controle de constitucionalidade do tipo político realizado a posteriori. Isto porque, se uma lei delegada ou um decreto do Executivo vai além do que está previsto incide em inconstitucionalidade por via indireta.

O legislador constituinte de 1988 consagrou o postulado da separação dos poderes, independentes e harmônicos entre si (art. 2º da Lei Maior). Tal postulado implica em uma repartição de competências própria de cada poder e no estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos ou de controles recíprocos e este sistema busca, sobretudo, um desenvolvimento harmonioso das atividades atribuídas aos poderes, sem que haja sobreposição de um sobre o outro com consequente inviabilização de qualquer deles.

Desta sorte, a sustação de decreto ou de dispositivo deste pelo Poder Executivo somente pode ocorrer quando o mesmo extrapolar os limites do poder regulamentar fazendo previsões não contidas na lei regulamentada, o que não é o caso em tela.

Pois bem. Não sendo factível ao Poder Legislativo revogar a lei em questão ou sustar os efeitos do decreto que a regulamentou porque este não extrapola do poder regulamentar, cabe analisar a possibilidade do manejo do controle de constitucionalidade concentrado.

O art. 125, § 2º, da Constituição Federal atribuiu aos Estados membros a instituição da representação de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual. Trata-se de consagração do controle abstrato de constitucionalidade no âmbito estadual. Vejamos:

" Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão."

Pelo princípio da simetria deve seguir as disposições constitucionais pertinentes ao controle de constitucionalidade das leis federais e estaduais perante a Constituição Federal.

O controle de constitucionalidade nada mais é do que uma verificação e consequente declaração da validade ou invalidade lato senso dos atos normativos e leis, que pode ocorrer no caso concreto ou em abstrato. Acerca deste último, objeto desta consulta, temos que a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade no controle concentrado, em abstrato, em tese, é marcado pela generalidade, impessoalidade e abstração, fazendo instaurar um processo objetivo, sem partes, no qual inexistente litígio referente a situações concretas e individuais.

O art. 118, IV, da Constituição do Estado correspectivo estabelece a legitimidade do Prefeito e da Mesa da Câmara Municipal para o manejo do controle concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

Dito isto, realizado um exame acurado da lei em questão, a princípio (uma vez que não nos fora dado conhecer detalhes do processo

legislativo que originou a lei em questão a fim de identificar a eventual existência de um vício formal) também não vislumbramos nenhuma violação à Constituição do Estado membro correspectivo a viabilizar o manejo do controle concentrado de constitucionalidade pela mesa da Câmara Municipal.

Isto posto, concluimos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 08 de julho de 2020.