



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer nº 8/2017

Assunto: Análise do PL 109/2016 que permite ao Oficial de Justiça lotado na comarca do Município de Novo Hamburgo, quando estiver cumprindo mandado judicial, livre estacionamento e parada de seu veículo particular, e dá outras providências.

Autor: Legislativo

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. PERMITE AO OFICIAL DE JUSTIÇA LOTADO NA COMARCA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUANDO ESTIVER CUMPRINDO MANDADO JUDICIAL, LIVRE ESTACIONAMENTO E PARADA DE SEU VEÍCULO PARTICULAR. PROJETO-LEI PROVENIENTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA E INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PROPRIAMENTE DITA. VÍCIO FORMAL SUBJETIVO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LESÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA.

I. Relatório

Trata-se de estudo e parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do PL suprareferido.

Atendidos os requisitos regimentais, situa-se, a proposição, em condições de análise. É o que basta relatar, isto posto, passa-se a fundamentar.

II. Fundamentação jurídica

O projeto-lei em tela, oriundo do Poder Legislativo, visa conferir ao Oficial de Justiça, lotado na comarca do Município de Novo Hamburgo, quando no cumprimento de mandado judicial, livre estacionamento e parada de seu veículo particular, e dá outras providências.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Nada obstante a nobilíssima intenção do vereador visando adotar medidas para facilitar a prestação jurisdicional, permitindo aos Oficiais de Justiça a realização de suas atividades de forma rápida e célere, sem que sofram prejuízos com multas e demais percalços do cotidiano, conferindo gratuidade no estacionamento e livre parada de seu veículo, quando no cumprimento de mandados judiciais, há flagrante inconstitucionalidade conforme razões expostas a seguir.

Primeiramente, o texto projetado não dispõe de maneira clara sobre a natureza do estacionamento, se público, ou privado.

Esta delimitação deve restar clara, tendo em vista a exigência de clareza na formulação do texto legal, de forma a não restarem margens a interpretações diversas do objetivo do legislador.

a) ESTACIONAMENTO PÚBLICO

Em se tratando de Estacionamento Público, haverá, no presente Projeto-Lei, flagrante vício com relação ao sujeito competente – vício nomodinâmico – para dispor sobre a organização da Administração Pública Municipal.

A Constituição da República (CF/88) em seu art. 61, § 1º, II informa serem “*de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.*” (grifei)

Por sua vez, a Constituição Estadual dispõe, em seu art. 60, II, “d”, serem “*de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*” (grifei)

Ademais, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 59, VI, e X, prevê ao Prefeito “*dispor, de forma privativa, sobre a organização e o funcionamento da*



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Administração Municipal, bem como a competência para “***planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais***”. (grifei)

O art. 2º da CF/88 privilegia um sistema constitucional de freios e contrapesos (*checks and balances*). Ao dispor que “*São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*” o constituinte originário propôs que, além do combate aos Abusos de Poder – inerentes ao Estado centralizado em um único Poder –, houvesse verdadeira independência entre os Poderes Estatais, em que um órgão só poderia exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando restasse expressa previsão constitucional.

Ainda, pelo Princípio da Simetria há real necessidade de os Municípios adotarem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República, principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Nesse sentido, MENDES e GONET BRANCO explicitam:

“A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cercava toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio de simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidos pelo constituinte federal.”

Ocorre que, ao propor a criação de lei dispendo sobre organização da Administração Pública, além de onerar as contas do Poder Executivo, culmina em verdadeira usurpação de competência, indo de encontro, portanto, ao espírito de um Estado Democrático de Direito.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Nesse sentido, o eminent doutrinador PEDRO LENZA explica:

“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou o ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.”¹

Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas ou órgãos, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por eles, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador da inconstitucionalidade do referido ato normativo.”²

Não obstante, o mais nobre autor de obras de Direito Administrativo, HELY LOPES MEIRELLES, de maneira singular, ensina:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito.

[...] São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos, e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”

Por derradeiro, cite-se exemplos de casos análogos recentemente decididos pelo TJRS, in verbis:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI MUNICIPAL N. 4.849/2011, DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. PROIBIÇÃO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES EM VIAS PÚBLICAS, NUM RAIO DE 100 METROS DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS, EM DETERMINADOS HORÁRIOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE

1 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20^a ed., editora Saraiva, pág. 293, 2016.
2 – PEDRO LENZA – *Direito Constitucional Esquematizado*, 20^a ed., editora Saraiva, pág. 668, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.³

“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. CONFIGURADOS VÍCIO FORMAL E MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROVIDA. UNÂNIME.”⁴

O Pretório Excelso, inclusive, já se manifestou sobre a matéria e, conforme brilhante voto da eminentíssima Ministra Carmen Lúcia – relatora no Recurso Extraordinário 239.458⁵, STF, julgado em 11/12/2014 de forma unânime – “Pela Lei municipal n. 10.905/1990, a Câmara Municipal de São Paulo, por seus vereadores, criou regras para a prática de atos típicos da administração municipal e, ainda, eximiu os oficiais de justiça do pagamento da ‘faixa azul’, acarretando redução de receita legalmente estimada, a evidenciar afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes”

b) ESTACIONAMENTO PRIVADO

Caso verse sobre o estacionamento privado, não estaria dentro da competência para legislar do Município, eis ingressaria em competência da União para legislar sobre Direito Privado – Inconstitucionalidade Formal Orgânica – e ainda feriria o princípio constitucional da livre concorrência.

No que respeita aos estacionamentos privados, vale referir que a Constituição Federal assegura à União para dispor sobre Direito Privado, e ainda prevê, a Carta Magna, o livre exercício de qualquer atividade econômica, *in verbis*:

3 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068602804, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016.

4 – Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068200468, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em 05/09/2016.

5 – Recurso Extraordinário Nº 239458 – Supremo Tribunal Federal, Relatora: Min. Carmen Lúcia, julgado em 11/12/2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil[...]

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. 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:

[...]

IV – livre concorrência;

[...]

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

[...]

§ 4º. A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. (grifei)

Nesse diapasão, traz-se à baila jurisprudências, in verbis:

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. GARAGENS E ESTACIONAMENTOS. VEDAÇÃO DE COBRANÇA DE VALOR INTEGRAL DA HORA. Lei Municipal que proíbe garagens e estacionamentos de cobrar dos usuários o valor integral da hora quando utilizado por menos tempo. Intervenção da municipalidade nas relações privadas. Incompetência do município para legislar sobre a matéria. Violação dos artigos 170, 174, caput, e 24, V, todos da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.539/99 e do Decreto nº 15.457/99, que a regulamentou. JULGARAM PROCEDENTE A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.”⁶

“REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO CÍVEL CONSTITUCIONAL. LEI Nº 17.657/2010 DO MUNICÍPIO DO RECIFE. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE TARIFA

⁶ – *Incidente de Inconstitucionalidade Nº 70041210154, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 18/04/2011.*



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

DE ESTACIONAMENTO POR PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS PRIVADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE E AOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ORGEM ECONÔMICA. DESNECESSIDADE DE SUBMISSÃO AO PLENÁRIO ANTE A AUTORIZAÇÃO CONTIDA NA SÚMULA VINCULANTE Nº 10. REEXAME NECESSÁRIO IMPROVIDO, PREJUDICADO O APELO VOLUNTÁRIO.”⁷

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao aspecto jurídico, entende-se ser, o PL 109/2016, Inconstitucional, seja por vício formal de iniciativa – em se tratando de estacionamento público – seja violando por vício formal orgânico e material, violando a competência privativa da União para dispor sobre direito privado, bem como lesão ao princípio da livre concorrência privada – em se tratando de estacionamento privado.

Destarte, encaminha-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (COJUR), nos termos do art. 69, I, do Regimento Interno para análise e deliberação.

É o parecer que submete-se à consideração.

Novo Hamburgo, 02 de Fevereiro de 2017.


Fernanda Vaz Luft
OAB/RS 50.734
Procuradora-Geral


Wedner Lacerda
OAB/RS 95.106
Procurador

7 – REEX 3002044 PE, 2^a Câmara de Direito Público, Relator: Francisco José dos Anjos Bandeira de Mello, Julgado em 09/04/2015.