



PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 734

PROJETO DE LEI Nº 12.641

PROCESSO Nº 81.336

De autoria do Vereador **WAGNER TADEU LIGABÓ**, o presente projeto de lei exige, nos estabelecimentos que especifica, placa informativa sobre estacionamento em vagas reservadas a idosos e deficientes.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04.

É o relatório.

PARECER:

O projeto de lei em exame se nos afigura revestido da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente, (art. 13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza legislativa, eis que busca dar publicidade, fixando placas em estacionamentos para informar sobre vagas reservadas a idosos e deficientes.

Trata-se, portanto, de iniciativa que encontra suporte no princípio da publicidade da Administração Pública, uma das noções basilares para a construção de uma democracia sólida, na medida em que proporciona e motiva o acompanhamento e a fiscalização da *res* pública também por meio da participação popular. Conforme ensina Martins Júnior:



Câmara Municipal
Jundiaí
SÃO PAULO

fls. _____
proc. _____

O caráter público da gestão administrativa leva em consideração, além da supremacia do público sobre o privado, a visibilidade e as perspectivas informativas e participativas, na medida em que o destinatário final é o público.¹

Ademais, em conformidade com o disposto no art. 6º, *caput* e art. 13, I, c/c o art. 45, ambos da Lei Orgânica do Município, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, deferindo ao Vereador iniciar essa modalidade de projeto de lei, que é de natureza concorrente. A questão concreta trata de matéria legislativa de iniciativa concorrente e encontra supedâneo em jurisprudências que ora reproduzimos:

TJ-SP - ADI n.º 0269412-20.2012.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Relator: Des. Ferreira Rodrigues

Comarca: São Paulo

Órgão Julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 23/04/2014

Requerente: Prefeito do Município de Catanduva

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

*EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 4.966, de 14 de abril de 2010, do Município de Catanduva que exige sejam afixados em estabelecimentos comerciais que especifica cartazes com orientação no sentido de não se jogar embalagens descartáveis às margens de estradas rios e lagos, com recomendação de que se preserve o meio ambiente. **Inexistência de violação de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo ou do princípio da separação dos poderes.** Lei que não gera despesa para a Administração Pública Municipal. Inexistência de inconstitucionalidade. **Ação julgada improcedente.** [grifo nosso].*

TJ-SP - ADI n.º 0049541-51.2013.8.26.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade

¹MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



Relator: Des. Paulo Dimas Mascaretti
Comarca: São Paulo
Órgão Julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 31/07/2013
Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.959, de 23 de novembro de 2012, do Município de Jundiaí, que exige, no comércio de tintas e derivados, advertência contra pichação. Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição a norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta Previsão legal, na verdade, que se destina apenas a alertar a população para a existência de lei que expressamente veda a pichação, dando conta das consequências penais para a inobservância desse preceito legal, cuidando-se de campanha educativa formulada com vistas a "zelar pela guarda da Constituição e das leis vigentes", nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. [grifo nosso].

Não obstante, o projeto de lei não apresenta vícios de origem, vez que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, entendeu pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70067927368, de tema correlato, que assim prevê:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.210/15 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. LEI QUE TORNA OBRIGATÓRIA SINALIZAÇÃO VERTICAL DE REGULAMENTAÇÃO EM ESTACIONAMENTOS DE ACESSO



*PÚBLICO PARA VAGAS DESTINADAS A DEFICIENTES FÍSICOS, IDOSOS E GESTANTES. É constitucional a Lei n. 6.210, de 20.03.2015, do Município de Pelotas, que torna obrigatória, por **estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, a utilização de sinalização vertical de regulamentação em estacionamentos de acesso público para as vagas destinadas a deficientes físicos, idosos e gestantes.** Norma que se enquadra no âmbito da competência municipal e, por ausência de necessidade específica de atuação do Poder Executivo ou incremento de despesas, viável sua origem a partir do Poder Legislativo. **Evidente interesse local.** Ausente a inconstitucionalidade material, pela falta de ingerência iníqua na propriedade privada e na livre concorrência. Ao contrário, **trata-se de norma que procura implementar nova forma de garantir o acesso às vagas com destinação específica.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067927368, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Julgado em 31/10/2016).*

(TJ-RS - ADI: 70067927368 RS, Relator: Alberto Delgado Neto, Data de Julgamento: 31/10/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 07/11/2016)

(Juntamos acordo)

Nesse sentido, não vislumbramos empecilhos que possam incidir sobre a pretensão. Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.




DAS COMISSÕES:

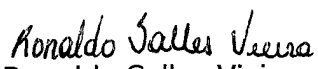
Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva da Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

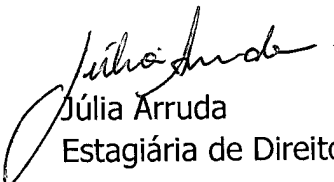
Jundiaí, 31 de agosto de 2018




Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral



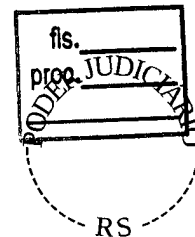
Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico



Júlia Arruda
Estagiária de Direito



Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.210/15 DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. LEI QUE TORNA OBRIGATÓRIA SINALIZAÇÃO VERTICAL DE REGULAMENTAÇÃO EM ESTACIONAMENTOS DE ACESSO PÚBLICO PARA VAGAS DESTINADAS A DEFICIENTES FÍSICOS, IDOSOS E GESTANTES.

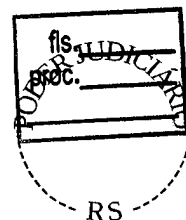
É constitucional a Lei n. 6.210, de 20.03.2015, do Município de Pelotas, que torna obrigatória, por estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, a utilização de sinalização vertical de regulamentação em estacionamentos de acesso público para as vagas destinadas a deficientes físicos, idosos e gestantes.

Norma que se enquadra no âmbito da competência municipal e, por ausência de necessidade específica de atuação do Poder Executivo ou incremento de despesas, viável sua origem a partir do Poder Legislativo. Evidente interesse local.

Ausente a inconstitucionalidade material, pela falta de ingerência iníqua na propriedade privada e na livre concorrência. Ao contrário, trata-se de norma que procura implementar nova forma de garantir o acesso às vagas com destinação específica.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

AÇÃO	DIRETA	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE			
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)			COMARCA DE PORTO ALEGRE
PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS			PROPONENTE
CAMARA MUNICIPAL DE PELOTAS			REQUERIDO
PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RS			INTERESSADO



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI (PRESIDENTE), ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO, ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS, NEWTON BRASIL DE LEÃO, SYLVIO BAPTISTA NETO, JORGE LUÍS DALL'AGNOL, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, OTÁVIO AUGUSTO DE FREITAS BARCELLOS, IRINEU MARIANI, MANUEL JOSÉ MARTINEZ LUCAS, LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO, CARLOS CINI MARCHIONATTI, CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO (IMPEDIDO), ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO, IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA, MARILENE BONZANINI, PAULO ROBERTO LESSA FRANZ, GELSON ROLIM STOCKER, CATARINA RITA KRIEGER MARTINS, RICARDO TORRES HERMANN E ANA PAULA DALBOSCO.**

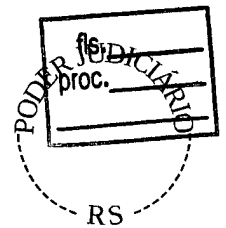
Porto Alegre, 31 de outubro de 2016.

DES. ALBERTO DELGADO NETO,
Relator.

RELATÓRIO

DES. ALBERTO DELGADO NETO (RELATOR)

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada por EDUARDO



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

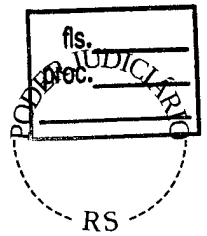
FIGUEIREDO CAVALHEIRO LEITE, Prefeito Municipal de Pelotas, pretendendo o reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.210, de 20 de março de 2015, que torna obrigatória a utilização de sinalização vertical de regulamentação em estacionamentos de acesso público, para as vagas destinadas a deficientes físicos, idosos e gestantes.

Nas razões o proponente sustenta a existência de vício formal, de iniciativa, nos termos dos artigos 60, inciso II, e 82, III e IV, da Constituição Estadual, combinados com os artigos 61, §1º, II, "b", e 84, III, da Constituição Federal. Sinteticamente, aduz o vício de iniciativa, na medida em que o Poder Legislativo invadiu competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo ao estabelecer normas de organização e regulamentação dos serviços públicos e da administração pública municipal. Assim, teria a Câmara dos Vereadores se imiscuído em matéria privativa do Prefeito Municipal, notadamente em relação ao planejamento, promoção e execução dos serviços públicos municipais.

Além disso, sustenta a ocorrência de inconstitucionalidade material, a partir da aplicação dos artigos 170, II e IV, combinado com 5º, XXII, da Constituição Federal, combinado com o artigo 157, V, da Constituição Federal. Alega que a lei municipal interfere na prestação de serviços de livre concorrência e de iniciativa particular, criando empecilhos para o exercício do direito à propriedade privada e à livre concorrência, violando o artigo 30, I, da Constituição Federal.

À fl. 39, o Procurador-Geral do Estado pugna pela manutenção da lei questionada, em razão da presunção de sua constitucionalidade, como decorrência da independência, harmonia e tripartição dos poderes.

Cientificada, a Câmara Vereadores prestou informações (fls. 42-45) no sentido da não ocorrência de vício de iniciativa, especialmente considerando a ausência de regulamentação de matéria vinculada ao planejamento e à execução de serviços públicos do município ou de incremento de despesas públicas. Aponta que o objetivo da lei consiste no auxílio aos deficientes físicos, idosos e gestantes, mediante a facilitação das vagas de estacionamento a eles destinadas, não havendo qualquer indicação explícita a respeito da imposição de obrigação de fiscalização da sinalização. Subsidiariamente, ainda que se considere a



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

possibilidade de sanções nos termos da lei, tal atribuição não invadiria a competência de iniciativa privativa do Executivo. Da mesma forma, sustenta a constitucionalidade material da lei, porque cria obrigações unicamente aos particulares, sem criar ônus excessivos sobre a propriedade particular. Indica que, assim como reconhecido em julgamento (nº 70045237005) referente à lei que exigia a disponibilização de serviços de pronto socorro em estabelecimentos comerciais (“shopping centers”) com mais de cem lojas, a presente lei não viola as Constituições Estadual e Federal.

O Ministério Público opina pela improcedência, por ausência de vício formal e material na Lei impugnada (fls. 57-60).

Vieram-me conclusos os autos.

É o relatório.

VOTOS

DES. ALBERTO DELGADO NETO (RELATOR)

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade questiona a Lei Municipal de Pelotas n. 6.210, de 20 de março de 2015, cujo veto integral do Excelentíssimo Prefeito Municipal fora derrubado no Poder Legislativo Municipal.

O dispositivo está redigido da seguinte forma (fl. 25):

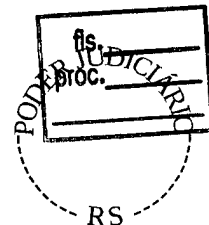
Art. 1º Fica obrigado aos estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços que possuem estacionamentos pagos ou franqueados de acesso público a utilização de sinalização vertical de regulamentação informando as vagas destinadas a deficientes físicos, idosos e gestantes.

§ 1º A sinalização de que trata o caput deste artigo será no padrão “R-6b” conforme definido na Resolução CONTRAN 303, de 18 de dezembro de 2008 e o disposto na Lei Federal 9.503, de 23 de setembro de 1997.

§ 2º Nas placas de padrão “R-6b” utilizadas nas respectivas vagas, contarão os seguintes dizeres:

I – “Vaga de uso exclusivo de DEFICIENTE FÍSICO”;

II – “Vaga de uso exclusivo de IDOSOS”;



ADN

Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

III – “Vaga de uso exclusivo de GESTANTES”.

Art. 2º O Poder Executivo, regulamentará esta Lei, no que couber, para sua fiel execução.

Art. 4º Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

A alegação do proponente é existência de inconstitucionalidade formal e material.

O vício formal se constituiria na invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo em relação à administração dos serviços municipais, notadamente ao dever de regulamentação da lei e à fiscalização de seu cumprimento. Em decorrência da regulamentação e fiscalização, estaria o Poder Legislativo impondo à Administração Pública a criação ou organização de estruturas para o cumprimento adequado da lei, o que inquinaria a lei do vício formal, por desrespeito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Primeiramente, não há dúvida a respeito da impossibilidade de o Poder Legislativo de instaurar processo legislativo estabelecendo ou modificando estruturas, atribuições ou funcionamento da Administração Pública Municipal, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual¹, combinados com os artigos 61, §1º, II, “b”², e 84, III³, da Constituição Federal.

¹ Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

² Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

(...)

II - disponham sobre:

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

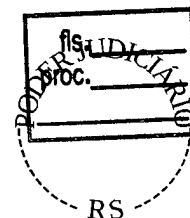
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

³ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;



ADN

Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

Em tal contexto, de forma paralela, ambas as Constituições estabelecem a competência do Poder Executivo na direção da administração pública e, por via de consequência, considerando as necessidades e o planejamento executivo, limitam a iniciativa legislativa ao chefe do Poder Executivo. E, na estrutura constitucional brasileira, não poderia ser diferente, sob pena de prejuízo ao planejamento e a execução das atividades administrativas.

A discussão, todavia, envolve a análise se há desrespeito à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O projeto aprovado, promulgado como Lei e publicado, é oriundo de iniciativa da Câmara de Vereadores e possui como justificativa (fl. 17):

"(...) Embora os estabelecimentos comerciais como shoppings centers, supermercados, hipermercados, grandes lojas, centros comerciais venham destinando vagas de uso exclusivo em seus estacionamento de acesso público como determina a legislação vigente, em sua maioria estas não são respeitadas e muitas vezes sob a alegação de 'não terem visto que a vaga era de uso exclusivo', por usarem apenas sinalização horizontal de regulamentação, aquela que é pintada ou adesivada no chão.

Acreditamos, e é o que pretendemos com esta Lei, que com o uso de placas verticais posicionadas em cada vaga, as pessoas possam visualizar, ao longo e, assim, não usar a desculpa de que não viram a sinalização das vagas destinadas aquelas. (...)"

De fato, embora a justificativa do projeto de lei seja um elemento importante, porém secundário, no que se refere à sua interpretação, demonstra que a intenção é estabelecer uma política de cidadania, e não propriamente um micro-sistema normativo rígido. Em outras palavras, o contexto interpretativo da lei não permite a conclusão direta de que o Poder Legislativo ou o ato normativo em si têm como objetivo a atuação do Poder Executivo, como elemento de garantia de seu cumprimento. E parece que a arquitetura normativa pretendia exatamente afastar a atuação do Poder Executivo.

A menos que se interprete a lei individualmente, num sentido



ADN

Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

restritivo, no qual só exista juridicidade quando há sempre uma sanção prevista para a conduta oposta prevista na regra (e não como uma ordem com potencialidade de aplicação de sanções e mecanismos de coercibilidade), não haveria a violação formal suscitada. Apenas a título de exemplificação, tal concepção já havia sido relativamente superada por Kelsen, que admitia a presença de normas sem sanção, embora, em sua concepção, o Direito fosse uma ordem necessariamente com coação. Aquela, é verdade, é uma noção ainda relevante para o senso comum (até mesmo jurídico), no sentido de que o Direito deveria impor uma sanção para a conduta realizada em sentido contrário à norma. Daí, por exemplo, um dos motivos da grande quantidade de normas criminalizantes. É a concretização da imagem de que as sanções (positivas ou negativas) garantiriam a força da norma jurídica.

Entretanto, sob o ponto de vista jurídico, não é essa a concepção adequada, assim como não é o caso da lei em discussão. É que não parece ser a criação de atividades administrativas de controle e de fiscalização o fim que a lei impugnada pretende garantir ou cumprir no sistema legislativo municipal. De fato, concretiza apenas a obrigação de os particulares adotarem um novo elemento visual-indicativo das vagas com destinação específica, facilitando o exercício do respectivo direito subjetivo já existente. Não há qualquer indicativo mínimo de que o Poder Executivo deveria estabelecer mecanismos de fiscalização, até porque, não haveria ingerência maior do que a fiscalização já necessária em relação aos outros indicativos já legalmente previstos (como a indicação no chão, por exemplo). De qualquer forma, a norma não prevê sanção para descumprimento (apenas estabelece a obrigatoriedade das placas), de modo que não há necessidade de atuação direta por parte do Poder Executivo.

A lei municipal vem atender a um objetivo educativo-positivo, e não sancionatório-repressivo. Pretende auxiliar no combate de um problema relativamente bem conhecido no senso comum, que se constitui na utilização inadequada das vagas destinadas exclusivamente a certos públicos. E a partir da análise de suas disposições não se verifica a atribuição mais competências ao Poder Executivo, quer no sentido administrativo-sancionatório, quer no sentido de



ADN

Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

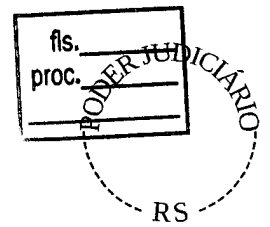
ampliação de despesas públicas.

O ato tenciona dar mais um elemento no que diz respeito aos espaços de estacionamentos em locais privados, para segmentos específicos. A visualização/indicação das vagas destinadas a deficientes físicos, idosos e gestantes. Além dos meios de sinalização até então utilizados, pretende criar uma sinalização vertical, de forma a tornar mais fácil a destinação da vaga, trazendo mais um elemento para evitar a utilização errônea das vagas. Isso não apenas concede mais um estímulo dissuasório àquele que utiliza indevidamente as vagas, como também agrega novo elemento de identificação visual, facilitando que idosos, por exemplo, encontrem as vagas de destinação exclusiva. Ainda que fosse possível imaginar a necessidade de fiscalização, essa se daria da mesma forma e pelos mesmos órgãos que já executam a fiscalização das pinturas e dos adesivos, ou seja, da sinalização já existente.

E a idéia da ausência de violação da competência privativa é corroborada exatamente pela finalidade de estabelecer um novo meio visual de reconhecimento das vagas, pelo alcance (unicamente) dos estabelecimentos “comerciais, industriais e de serviços” e pela ausência de *vacatio legis*.

Não há na lei nenhum elemento interpretativo que indique a invasão da competência do Chefe do Poder Executivo. Em primeiro lugar, está direcionada aos estacionamentos pagos ou gratuitos que já são obrigados – segundo as informações dos autos – a ter destinação exclusiva de vagas. Muda-se apenas o mecanismo de reconhecimento das vagas.

Em segundo lugar, não prevê qualquer tipo de sanção ou determinação a criar iniciativa obrigatória por parte do Poder Executivo para a hipótese de descumprimento. Reitero a natureza educativa da norma na qualidade dos comportamento sociais. Passa a agregar mais um elemento de constrangimento, diferente da sanção positiva ou negativa. Não é uma lei com pretensão sancionatória; e sim educativa. E não havendo a indicação na lei sobre a sanção e descumprimento, não cabe ao intérprete adicionar os elementos que lá não estão. Houve, na construção da norma impugnada, uma engenharia para não haver ingerência nas atribuições do Poder Executivo, tornando-a obrigatória para os



ADN

Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

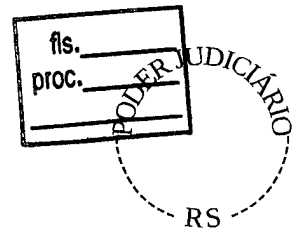
estabelecimentos "comerciais, industriais e de serviços", sem a exigência de intervenção do Poder Executivo (que pode atuar, caso assim entenda necessário), sequer no que se refere à fiscalização da norma.

Em terceiro, creio que a demonstração da natureza educativa está inequivocamente estabelecida a partir da ausência de *vacatio legis*. A lei, no seu artigo 4º prevê que "*entra em vigor na data de sua publicação*", não estabelecendo qualquer prazo de adaptação social até sua implementação. Não é de desconhecimento no âmbito teórico do Direito de que o critério para o estabelecimento da *vacatio legis* está relacionado com a complexidade, importância, necessidade de preparação, dentre outros elementos que a doutrina costuma apontar, excetuando-se as hipóteses de "pequena repercussão", para as quais é possível a entrada em vigor na data da publicação. Juridicamente, a ausência de *vacatio legis* está reservada para as normas de pequena repercussão social, como determina, por exemplo, a regra do artigo 8º da Lei Complementar n. 95/1998⁴. E no aspecto, sem presumir que o legislador municipal teria se equivocado em relação ao tema, houve uma escolha deliberada pela imediata vigência do texto legal.

Em outras palavras, até por ser impossível que do dia para a noite todos os estabelecimentos objetos da lei instalassem as placas conforme orientam as regras impugnadas, a ausência de *vacatio legis* corrobora a conclusão da natureza educativa da norma. Pretende-se a modificação de um estado de fato sem necessariamente estabelecer um sistema normativo rígido, de sanções, de prazos e de fiscalização. Talvez seja possível depreender um estímulo a um tipo de cidadania na qual cada um conhece seu papel, e a "fiscalização" seja difusa. Cumprir a lei por ser lei.

Nesse contexto, não há o indicativo de que o Poder Executivo deva regulamentar a norma imediatamente. Até porque pode permanecer inerte, ou fiscalizar o seu cumprimento (a partir da estrutura de fiscalização já existente). Note-se que a fonte material do Direito, que levou a movimentar o Poder

⁴ Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

Legislativo, é o pretexto argumentativo da não visualização dos sinais regulamentares, de modo que se pretendeu modificar o estímulo visual aos desavisados. E também possui aplicação positiva para aqueles que poderiam ter dificuldade em encontrar as vagas.

A idéia estimula o desenvolvimento da cidadania daqueles que fornecem as vagas e daqueles que as utilizam. Por isso, não necessita de prazos ou sistemas rígidos de aplicação e controle. Logo, não interfere na administração municipal. Deve acabar sendo respeitada em razão de sua juridicidade.

Além disso, embora o tema se relacione com trânsito (de competência exclusiva da União, segundo o artigo 22, XI, da Constituição Federal), a lei possui um recorte bem delimitado, buscando o enquadramento no âmbito do interesse local e de suplementação da legislação federal e estadual (artigo 30, I e II, da Constituição Federal⁵).

O tema da sinalização está previsto no âmbito do Código de Trânsito Brasileiro, no artigo 86-A⁶ e 90⁷, assim como nos artigos 21, III⁸; 22⁹ e 24, dentre outras.

Naquele Código há a indicação explícita de que o órgão ou entidade

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁶ Art. 86-A. As vagas de estacionamento regulamentado de que trata o inciso XVII do art. 181 desta Lei deverão ser sinalizadas com as respectivas placas indicativas de destinação e com placas informando os dados sobre a infração por estacionamento indevido.

⁷ Art. 90. Não serão aplicadas as sanções previstas neste Código por inobservância à sinalização quando esta for insuficiente ou incorreta.

§ 1º O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via é responsável pela implantação da sinalização, respondendo pela sua falta, insuficiência ou incorreta colocação.

§ 2º O CONTRAN editará normas complementares no que se refere à interpretação, colocação e uso da sinalização.

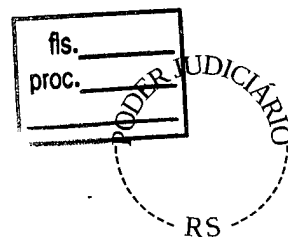
⁸ Art. 21. **Compete aos órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:**

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - **planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;**

III - **implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;**

⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XI - trânsito e transporte;



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

com circunscrição sobre a via é responsável pela implantação da sinalização, o que é complementado pelos artigos 21, II e III, e 24, III, que impõe competência municipal para "planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;" e "implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário".

Da mesma forma, o Conselho Nacional de Trânsito possui competência regulamentar para auxiliar na interpretação, colocação e uso da sinalização, existindo a Resolução n. 304, de 2008, sobre o tema das vagas para portadores de deficiência e com dificuldade de locomoção. E, na Resolução, há a indicação de que o sistema de placas é o sistema "R-6b" nos moldes do Anexo I, o que a norma municipal também não viola.

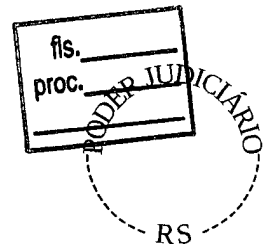
Há outras leis, como o Estatuto do Idoso (Lei Federal n. 10.741/2003), que expressamente garantem a competência municipal:

*Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, **nos termos da lei local**, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso. (grifei)*

Note-se que a legislação Federal concede espaço regulamentar aos municípios, de forma que há possibilidade de criação de normas municipais, desde que não ultrapassem a autorização concedida pela legislação federal.

Exemplo típico dessa autorização é a cobrança pelo estacionamento nas vias municipais ("parquímetros"), cuja regulamentação, embora relacionada com trânsito, é dos entes municipais.

E a lei possui um recorte preciso, na medida em que pretende ser aplicada unicamente em estacionamentos "comerciais, industriais e de serviços" (não aplicável, portanto, para a estrutura administrativa do município) e estabelecendo paralelo com as normas federais a respeito das características dos sinais. Em outras palavras, há uma lei produzida e aprovada pela Câmara Municipal, cujo objetivo ou implementação não carrega competências ou despesas



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

ao Poder Executivo, e permite, caso exista alguma necessidade, a regulamentação pela Administração. Há uma engenharia no sentido de a norma não incidir em vícios de iniciativa formal.

Assim, não há vício de natureza formal.

No que se refere à alegação do vício material, também não está presente no caso.

O argumento nuclear do proponente está relacionado com os artigos 5º, XXII¹⁰, e 170, II e IV¹¹, da Constituição Federal e artigo 157, V¹², da Constituição Estadual. Em síntese, ao direito de propriedade, livre iniciativa e concorrência.

A lei em análise, que em nada se diferencia de tantas outras do sistema brasileiro e do sistema municipal, não afronta o direito à propriedade, à livre iniciativa e à concorrência. Também não afronta materialmente outros princípios constitucionais.

Em primeiro lugar, sob a perspectiva pragmática, caso houvesse inconstitucionalidade material, como suscita o proponente, tantas outras normas e, especificamente, a norma que já determina a presença de sinalização regulamentar no chão – já existente no município - seria materialmente inconstitucional. Existem, em pleno vigor, leis que determinam a destinação e a sinalização das vagas as quais são cumpridas nos três níveis da Federação. E, no aspecto, a violação à propriedade, à livre iniciativa e à concorrência, se existisse, ocorreria no âmbito dos três entes.

Não há tal violação material, na medida em que a lei não implica em modificação de situação de fato, a concretizar cerceamento ao direito à propriedade. Da mesma forma, não há limitação à livre iniciativa e à concorrência,

¹⁰ "XXII - é garantido o direito de propriedade;"

¹¹ "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: (...)

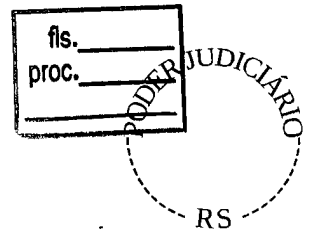
II - propriedade privada;

(...)

IV - livre concorrência;"

¹² "Art. 157. Na organização de sua economia, em cumprimento ao que estabelece a Constituição

Federal, o Estado zelará pelos seguintes princípios: (...) V - convivência da livre concorrência com a economia estatal;"



ADN
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

na medida em que a norma possui um alcance capaz criar desvantagem ou vantagem iníqua entre as empresas. Se esta a tratar unicamente do sinal de visualização da vaga. De fato, a legislação é aplicável àquele que já é destinatário de normas anteriores que impõem a especialização de vagas, incluindo a nova forma de sinalizá-las. Agrega-se apenas mais uma facilitador de visualização das vagas, ao sistema já existente, de sinalização horizontal no chão.

Na hipótese, a intervenção não apresenta natureza restritiva ou inviabilizadora do exercício de direitos. A propriedade segue assegurada dentro de todo o seu âmbito de limitação, como o cumprimento da função social a ela destinada. E no caso são imóveis com destinação comercial, industrial e de serviços, os quais exercem indispensável função social, delimitada por uma gama de leis e princípios jurídicos.

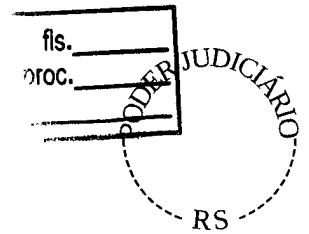
E em se tratando da facilitação de acesso às vagas por grupos específicos, os quais recebem relevante regulamentação jurídica, igualmente não é crível a dependência da livre iniciativa. Afinal, a lei sequer a atinge, porque não estabelece nada mais que uma exigência, sem sanção, para as vagas exclusivas do estacionamento, inexistindo qualquer requisito impeditivo à iniciativa.

Em relação à concorrência, igualmente não é factível reconhecer discriminação relevante no que tange ao exercício de atividades empresariais entre as pessoas e os grupos que exercem atividade no âmbito do mercado. A colocação de placas de sinalização não estabelece vantagem ou desvantagem concorrencial entre as empresas.

Logo, não há violação material à constituição.

Entendimentos semelhantes, pelo menos em relação à lógica de decidir, já foram adotados por este Órgão Especial, por exemplo:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
LEI MUNICIPAL N.º 1.589/2007 DE NOVO
HAMBURGO. REVOGAÇÃO DE OUTRA LEI QUE
DISPUNHA ACERCA DA COLOCAÇÃO DE FAIXAS
DE PROTEÇÃO NOS COLETORES DE ENTULHOS.
COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS PODERES***



ADN

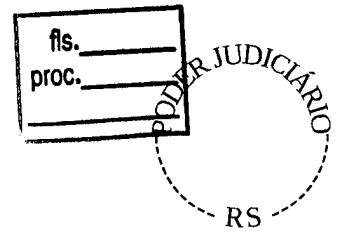
Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)

2016/CÍVEL

*EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. CONSTITUCIONALIDADE. Aprovação pela Câmara Municipal de Novo Hamburgo da Lei Municipal nº 1.589/2007, revogando a Lei Municipal nº 237/99, que dispunha acerca da colocação de faixas de proteção nos coletores de entulhos. **Tratando o diploma legal de matéria que não diz com a organização e funcionamento da administração pública municipal, não há falar em usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A colocação de faixas de proteção nos coletores de entulhos de propriedade privada não representa ingerência sobre a estrutura administrativa municipal, mas revela tão-somente a regulamentação legislativa de matéria de interesse local.** Inocorrência de vício formal de iniciativa no caso. Precedentes específicos. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026579078, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 08/06/2009)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N. 1.682/2007, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE PREVÊ A **SUBSTITUIÇÃO GRADATIVA DE PLACAS INDICATIVAS DE RUAS E LOGRADOUROS.** INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10, 19, 60, II, d, 82, VII E VIII, 176, III, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026579656, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 09/03/2009)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL N.º 6.113/2005. **LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. SINALIZAÇÃO EM CAÇAMBAS COLETORAS DE ENTULHOS.** ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. NÃO-OCORRÊNCIA.*



ADN

Nº 70067927368 (Nº CNJ: 0002930-25.2016.8.21.7000)
2016/CÍVEL

*COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTELIGÊNCIA DO ART. 13, I E VII DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DO ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Não padece de vício formal por iniciativa a Lei Municipal n.º 6.113/05, do Município do Rio Grande, **que dispõe sobre a sinalização por meio de pintura retroreflexiva das caçambas coletoras de entulhos, porquanto, a competência promover a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos domiciliares e de limpeza urbana, art. 13, incisos I e VII, da Constituição Estadual, não é privativa do Chefe do Poder Executivo, como também se infere do art. 30, inciso I da Constituição Federal, ao referir a competência do Município para legislar sobre interesse local.** AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70012256608, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 21/11/2005)*

Por todo o exposto, não constato vício de inconstitucionalidade, formal ou material, na lei impugnada.

Ante o exposto, **voto pela IMPROCEDÊNCIA** da presente ação direta de inconstitucionalidade.

TODOS OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70067927368, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE."