PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DA PREFEITA

Ofício nº 174/2020

Exmo. Sr.
José Sizenando
Presidente da Câmara Municipal
Pelotas - RS

Sr. Presidente,

Na oportunidade em que o cumprimento, apresento Veto Parcial ao Projeto de Lei n.º 4409/2020 (Of. Leg. n.º 0202/2020) que *"Cria protocolos de higiene a serem adotados no Sistema de Estacionamento Rotativo (Área Azul) do Município de Pelotas, objetivando o combate à pandemia de COVID-19"* nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal.

01 - Do Projeto de Lei.

Em que pese a louvável iniciativa dos vereadores autores do Projeto de Lei em análise, criando protocolos de higiene a serem observados pela empresa concessionária do estacionamento rotativo de Pelotas, a previsão de periodicidade na execução da higienização dos parquímetros não pode ser acatada pelo executivo. Veja-se:

> "Art. 2º A empresa que executa os serviços referentes ao estacionamento rotativo no Município de Pelotas deverá proceder a limpeza dos parquímetros com álcool gel ou solução equivalente, objetivando a higienização dos aparelhos após o uso.
> Parágrafo Único. A empresa fará a higienização dos parquímetros a cada 02 (duas) horas, utilizando a solução prevista no caput deste artigo."

02 - Independência e Harmonia entre os Poderes.

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2° da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado deflui a sistemática de distribuição de competências dos entes federativos, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa à integridade desse sistema determina a nulidade do ato normativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla; todavia, não pode adentrar no âmbito das matérias cuja competência legislativa não lhe pertence, sob pena de ferir a harmonia e independência entre os Poderes, conforme basilar lição de José Afonso da Silva1, a qual se passa a transcrever:

> "São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro".

03 - Inconstitucionalidade Formal e Material.

De plano, é importante referir que a inconstitucionalidade pode ser de ordem formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, cuja citação doutrinária segue:

> "Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição".

Com relação à inconstitucionalidade material, a mesma caracteriza-se quando o conteúdo de um ato jurídico é contrário à Constituição, ou invade esfera de competência que não lhe é própria, de acordo com o que ocorre no presente caso.

Com relação à forma, cabe ressaltar que o STF - Supremo Tribunal Federal, firmou o entendimento no sentido de que as **hipóteses de limitação** da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Lei Maior, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, o qual se pede vênia para transcrever:

> "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.
>
> § 1° São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> 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** (grifo nosso) e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa do supracitado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento, estruturação e prestação de serviços públicos da Administração Pública.

04 – Especificamente sobre o Projeto de Lei.

4.1 – Da concessão do Sistema de Estacionamento Rotativo em Pelotas.

A Lei n.º 5879, de 16 de fevereiro de 2012, autorizou o Poder Executivo a instituir e a outorgar mediante licitação a operacionalidade do estacionamento rotativo, chamado Zona Azul, no Município de Pelotas.

E isso foi feito, resultando no formato do serviço que conhecemos hoje.

O projeto de lei em tela, como um todo, não invade a esfera legislativa do Poder Executivo, excetuando-se o Parágrafo Único do artigo 2º, que aborda a periodicidade da higienização do aparelho. Isso é matéria para ser regulamentada via Decreto do Executivo. Ao aceitar a proposta como está, o executivo não poderia, em caso de necessidade determinar medidas inclusive mais restritivas, como, por exemplo, limpeza com periodicidade menor.

Ademais, a legislação proposta, com a exceção do parágrafo anteriormente referido, segue a linha e não destoa da Lei n.º 5879, de 16 de fevereiro de 2012.

Na referida legislação consta que no artigo 9º, § 3º que ao final do prazo da Concessão, os equipamentos, obras e instalações utilizadas na exploração do estacionamento reverterão para o Poder Público, sem qualquer pagamento ao particular.

Isso significa que legislar sobre conservação dos parquímetros é, de fato, legislar sobre patrimônio público.

Ainda, a mesma lei, no artigo 10, diz que a empresa concessionária deverá se incumbir, sem ônus para o Município, de fornecer, instalar e **conservar os equipamentos empregados no sistema**, bem como realizar todas as obras, inclusive sinalização viária horizontal e vertical que se fizerem necessárias na totalidade da área de operação da Concessão.

Com efeito, é ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Portanto, é forçoso reconhecer a existência de vícios de natureza formal e material, com inequívoca afronta ao disposto no art. 22, inc. XI, da Constituição Federal, e aos arts. 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual, sendo de rigor a retirada do Parágrafo Único do artigo 2º do instrumento normativo *sub examine*.

4.2 – Da regulamentação da Legislação.

Como já dito, o projeto em análise tem seus méritos, seguindo a linha do que a legislação que criou o estacionamento rotativo aborda. Tratar de conservação do parquímetro, com a limpeza feita por produto específico que combate o Covid-19, nada mais é do que repetir a obrigação legal já trazida na legislação atinente ao tema. Contudo, ao adentrar na forma como a conservação do equipamento deve ser feita, trazendo periodicidade, reveste a proposta normativa de especificidade e concretismo, fugindo das características dos atos normativos do Legislativo, quais sejam, generalidade e abstração.

Assim, cabe apenas ao Poder Executivo regulamentar por Decreto a legislação municipal, podendo ampliar ou restringir, no caso em tela, a forma como a conservação e manutenção, incluindo a higienização, será feita no equipamento municipal, concedido a iniciativa privada.

Por certo, a proposta legislativa em análise poderia ter sido criada como complementação a Lei n.º 5879, de 16 de fevereiro de 2012, acrecendo no artigo que trata da obrigação da concessionária em dar manutenção aos equipamentos, a higienização dos mesmos. Contudo, o legislador entendeu por fazer norma em separado, o que é respeitado pelo Executivo.

Desta forma, somente confrontamos a nova norma proposta quanto ao Parágrafo Único do artigo 2º, que entra na esfera do Poder Executivo de regulamentar a legislação para melhor execução da mesma.

05 - Da Conclusão.

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decidi **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei ora em exame, especificamente O PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 2º, com fundamento nas razões supracitadas, de forma a evitar a quebra da harmonia entre os poderes e a mácula na integralidade sistemática do Ordenamento Jurídico, tendo em vista a existência de vício de iniciativa e a inequívoca invasão de competência, determinando a inconstitucionalidade nomo-

estática e nomodinâmica, por violação aos arts. 2º, 22, XI, XVII, 30, I, 61, e arts. 19 e 60, II, "d", da CE/RS.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 18 de agosto de 2020.

Paula Schild Mascarenhas

Prefeita