

PARECER Nº 585/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 40.495/2023

Autoria: Vereador Dilemário Alencar

Ementa: “Acrescenta os INCISOS VI e VII ao ARTIGO 10 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 504/2021.

I - RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de nº 40.495/2023, de autoria do Vereador Dilemário Alencar, dispondo sobre a alteração da LC Nº 504/2021 a fim de incluir nova categoria na faixa de isenção de cobrança do CAI pelo uso do estacionamento rotativo fiscalizado pelo Poder Público Municipal.

Consta, na justificativa da proposição, que *“Este projeto de Lei Complementar tem o condão de proteger a vida e a honra das pessoas idosas. As chamadas políticas das minorias passam por uma mudança significativa no mundo atual. É necessário que repensemos sempre para melhor, quando o assunto for inclusão social. Esta Casa deverá estar atenta à toda e qualquer proposição que venha ao encontro das minorias e suas reivindicações. Urgi aqui lembrar que hoje no Brasil os idosos sofrem no campo fisiológico à proporção em sua limitação. A tolerância de 15 minutos para o contribuinte, como existe nos shoppings e demais locais onde se cobra pelos serviços de estacionamento, deve ser aplicada a todos. A tolerância de 15 minutos é fundamental para os motoristas de carros e motos que trabalham por aplicativos, onde os passageiros que usam esse modal de transporte possam embarcar e desembarcar sem que haja cobrança para os trabalhadores de aplicativos.”*.

É o relato do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto de lei dispõe sobre a isenção de cobrança da Contrapartida Administrativa Individual devida pelo uso do estacionamento rotativo no âmbito desta urbe, especificamente para idosos com os veículos regularmente identificados, ocasião em que os órgãos competentes da estrutura administrativa do Poder Executivo estabelecerão os parâmetros de atuação para cumprimento dos preceitos legais contidos na proposição.

De proêmio, cumpre destacar o explícito e inequívoco obstáculo à ascensão do projeto ao plano da validade, **por implicar em incongruência sistêmica da norma alterada**, posto



que, em seu **Artigo 10, § 2º (LC 504/2021)**, sublinha-se o seguinte comando, que colide frontalmente com as disposições propostas:

“Art. 10 (...)

*§ 2º Após a delegação dos serviços, **o poder concedente somente poderá conceder novas gratuidades e/ou descontos tarifários, mediante instauração de processo administrativo destinado a verificar a viabilidade desses novos benefícios** à luz do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como para averiguar a existência e implantação de prévia fonte de custeio.*

Dessa forma, a **própria norma que se pretende alterar veda expressamente a adoção da medida ora sugerida**, posto que **não há qualquer estudo técnico** que demonstre a viabilidade das alterações da álea extraordinária à luz do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, restando observar que a comparação reflexiva dos artigos que se pretende inserir com os já dispostos na norma atesta a incongruência comentada, principalmente pela já ocorrência da delegação, conforme se nota do **EXTRATO DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 558/2022/PMC publicado na Gazeta Municipal de Cuiabá, do dia 27 de dezembro de 2022, página 10.** Consoante ao já relatado, **não há, nos autos, qualquer estudo técnico ou sequer menção ao referido contrato**, em claro desatendimento aos preceitos normativos pertinentes.

Para mais, constata-se que o projeto **padece de mácula insanável** residente na fase introdutória do processo legislativo, visto que **trata de matéria correlata ao exercício do Poder de Polícia Municipal**, particularmente nas etapas de fiscalização e sanção de polícia, tratando, assim, de atribuição dos órgãos da estrutura da Administração Direta Municipal, usurpando a competência privativa do chefe do Poder Executivo, conforme se passa a demonstrar. Em primeiro lugar, a presente asserção é corroborada à luz do **Tema 917 do STF**, em que se firmou a seguinte tese:

*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou **da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal.*

Nota-se, com evidência, que o **projeto trata, de forma contundente, acerca de assunto afeto as atribuições dos órgãos do Poder Executivo**, representando nítida e indevida ingerência nas prerrogativas incumbidas ao Administrador municipal mesmo porque, na esteira da orientação jurisprudencial retro citada, não restam dúvidas de que, se observada a hipótese a contrário *sensu* do disposto no *tema 917*, conforme vislumbrado na situação em comento, há inequívoco vício processual, ocasião em que a proposição não merece prosperar, **já que a fiscalização e eventual sanção por descumprimento do disposto na lei sobre o uso das vagas é prerrogativa exercida pelo Administrador.**

A análise detida do conteúdo da proposição evidencia a usurpação comentada, senão veja-se:



Art. 1º Ficam acrescentados os incisos VI e VII ao Artigo 10 da Lei Complementar nº 504/2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10

VI – Isenção de cobrança de CAI devida pelo estacionamento dos veículos pertencentes a IDOSOS, **devidamente identificados e registrados pela SEMOB**, com o adesivo de IDOSOS;

VII – Isenção de cobrança de CAI devida pelo estacionamento dos veículos por até 15 (quinze) minutos;”.

Nesse caminho, resta constatar que, se o escopo da norma proposta se direciona à adoção de diligências próprias do Gestor Municipal, tal como a cobrança ou não de preço público, não há motivação razoável que justifique a normatização do assunto por sujeito distinto do próprio responsável pela realização das medidas expostas, fundamento suficiente para atestar o insucesso do projeto em passar pelos crivos de legalidade e constitucionalidade, precipuamente por **esbarrar em nítida reserva da administração**.

Tal constatação encontra sólida confirmação na orientação jurisprudencial dos tribunais superiores, que comumente destacam a impossibilidade de temas relativos à titularidade, descentralização e execução de serviços públicos serem modificados por proponente parlamentar, *in verbis*:

*Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 7.158/24.02.2010, do Município de Presidente Prudente, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que ‘Acrescenta mais um inciso no artigo 1º e dá nova redação ao § 1º do mesmo artigo da Lei Municipal nº 6.213 que regulamenta o passe gratuito aos portadores de deficiência’ - **reserva-se exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de leis que, como a ora impugnada, disponham sobre o serviço de transporte coletivo, porquanto é dele, e privativa, a atribuição de disciplinar os serviços públicos municipais.** inconstitucionalidade que também brota do ato normativo vergastado por não prever a fonte dos recursos que pagarão o transporte gratuito aos passageiros de que trata - violação dos artigos 5º, 25, 37, 47, II, 144, 174, I, II e III e 176, I, da Constituição Estadual – ação procedente” (TJSP, ADI 0142417-30.2010.8.26.0000, Rel. Des. Palma Bisson, v.u., 26-10-2011).*

*“Arguição de inconstitucionalidade. Lei municipal que estende benefício, **de gratuidade no transporte público a maiores de sessenta anos. Vício de iniciativa.** Arts. 5º e 47, XVIII, da Constituição Estadual. Iniciativa do Prefeito Municipal. Sanção que não convalida o vício. Ausência de previsão dos recursos necessários a fazer frente à nova despesa. Violação aos arts. 25 e 176, I, da*



Constituição Bandeirante. Ação julgada Procedente” (TJSP, ADI 0525886-95.2010.8.26.0000, Rel. Des. Cauduro Padin, v.u., 24-08-2011).

Além disso, o conteúdo da proposição reflete diretamente na prestação do serviço pelo responsável, visto que **representa mudança substancial na equação econômico-financeira do contrato de concessão** do serviço que se pretende modificar, estendendo a inaptidão do projeto para passar pelo filtro de constitucionalidade e legalidade, constatação que também não encontra perspectiva dissidente nos tribunais superiores, inclusive havendo pacificação de entendimento pela Suprema Corte:

A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. (STF-ARE: 1282234 SP 2140143-44.2019.8.26.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/12/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 18/12/2020)

Nesse espeque, importa demonstrar que tal alteração representa, conforme assentado pela Doutrina Administrativa, como fato do príncipe indireto, erigindo a necessidade de adoção de providências, pela Administração Pública, a fim de preservar as condições de execução do contrato de prestação do serviço. Ilustrando:

*Verifica-se a ocorrência do fato do príncipe indireto quando **uma medida de ordem legislativa ou regulamentar de caráter geral, ao entrar em vigor, repercute na economia do contrato celebrado. Verificado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro, o particular deve provocar a Administração para adoção das providências adequadas. (TJ-MG - AC: 10390110005514001 Machado, Relator: Albergaria Costa, Data de Julgamento: 14/06/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 22/06/2012)***

Por tais razões, assevera-se que a proposição **viola o artigo 2º da Constituição Federal**, ao passo que vai de encontro ao **princípio da harmonia e separação dos poderes**, e de **maneira direta interfere nos bens públicos municipais, cuja competência para gestão e administração compete ao Poder Executivo**, conforme previsto na Lei Orgânica municipal, deste modo, não merece prosperar.

Interfere, portanto, na autonomia administrativa pertencente ao **Poder Executivo**, pois impõe execução de certos atos administrativos que serão executados mediante exercício do poder normativo, hierárquico e de polícia municipal, por meio de providências a serem adotadas pela Secretaria de Mobilidade Urbana, entre outras.

Assim, é de suma importância e observância da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**,



nos seguintes termos:

Art. 4º Ao *Município de Cuiabá* compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

e) dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens;

(...)

“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;”

Art. 75 Integram o Patrimônio do Município os bens móveis e imóveis, direitos e ações que, por qualquer título, lhe pertençam.

Art. 76 Cabe ao Prefeito a administração do Patrimônio Municipal, respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados, em seus serviços.

A jurisprudência brasileira nos direciona sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei parlamentar que **modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos:**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a **jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria**



da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma)

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal.** A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, **embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes.** (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000191478312000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 22/07/2020, Data de Publicação: 27/07/2020)*

No mesmo sentido:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A INSTALAÇÃO DE GUARITAS POLICIAIS - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.** A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, que **determina instalação de guaritas policiais e dá outras providências, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, razão pela qual deve ser declarada a inconstitucionalidade da lei municipal nº 5.138, de 04 de julho de 2.019. Procedência do pedido é medida que se impõe. TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000191030006000 MG, Relator: Antônio Carlos Cruvinel, Data de Julgamento: 09/11/2021, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 03/12/2021)***

Desta forma, diante dos elementos acima descritos, opinamos pela rejeição.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.



3. REDAÇÃO.

O projeto atende integralmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO.

Face ao exposto, em relação aos aspectos a que compete examinar, considerado o vício de iniciativa, e a ilegalidade apontada, o parecer desta Comissão é pela rejeição, ressalvado melhor juízo.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 20 de dezembro de 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 360039003000350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 20/12/2023 16:40

Checksum: **3008153E8E302B5908FA335F4068AB23632BD07D185C0D665E21743BBCB6D280**

