



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

EXMO (A) SR(A) .

VEREADOR VALDEMAR ARTHUR LOCH

M.D. RELATOR DO PROJETO DE LEI 117/2014.

CÂMARA DE VEREADORES DE ERECHIM - RS

PROJETO DE LEI 117/2014

EMENDAS Nº 008/2014 E 009/2014

PROponentes Vereadores: CLAUDEMIR DE ARAUJO

PARECER ACERCA DAS EMENDAS NÚMEROS 008/2014 E 009/2014 DO VEREADOR CLAUDEMIR DE ARAUJO AO PROJETO DE LEI EXECUTIVO 117/2014 QUE INSTITUI O ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NAS VIAS URBANAS DO MUNICÍPIO DE ERECHIM - RS.

Em atenção ao solicitado pelo MD Vereador Sr. Valdemar Arthur Loch relator do Projeto de lei 117/2014, estamos remetendo parecer desta Consultoria Jurídica em face as Emendas 008/2014 E 009/2014 de autoria do Vereador Claudemir de Araujo, ao Projeto de Lei que institui o Estacionamento Rotativo pago nas vias urbanas do Município de Erechim - RS.

Emenda 008/2014 Acresce o parágrafo único ao artigo 5º do Projeto de lei 117/2014 o qual possui a seguinte redação:

Art. 5º -)

Parágrafo único - O valor arrecadado, a título de reasse da concessão prevista no caput deste artigo, será destinado exclusivamente para conservação e melhoria no sistema viário urbano, semáforo e acessibilidade.

Emenda 009/2014 acresce o artigo 13º e renumera os seguintes. Vejamos a redação proposta.

Art. 13. *O horário das 12h00min às 13h30min horas de segunda à sexta - feira para que haja gratuidade neste período, facilitando a utilização dos usuários na disponibilização da utilização das vagas.*

Rua Comandante Salomoni, 21 - Centro- Cep: 99700-000 - Telefone: (54) 2107-7100

camara@camaraerechim.rs.gov.br

WWW.camaraerechim.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Com a Emenda 009/2014 visa o proponente estipular gratuidade na área azul no período das 12h00min às 13h30min.

A matéria de que trata a emenda 09/2014 já foi abordada no parecer emanado na emenda 005/2014 de autoria do Leandro Basso, tendo sido declinado parecer pela inconstitucionalidade.

Registramos naquele parecer que jurisprudência emanada pelo Pleno do Tribunal Gaúcho tem entendido que por se tratar de matéria de iniciativa privativa do chefe do executivo (estacionamento nas vias urbanas é matéria de iniciativa privativa do chefe do Executivo, por si só a emenda já se configurara inconstitucionais como se demonstra com a decisão exemplificativa abaixo colacionada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.648/2013, DO MUNICÍPIO DE CARAZINHO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AOS ARTIGOS 2º E 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 7.067 /2009, QUE CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO QUE INSTITUI E DISCIPLINA O **ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO**. EMENDA ADITIVA QUE LIMITOU A VIGÊNCIA DA LEI Nº 7.648 /2013 EM 06 (SEIS) MESES. VÍCIO DE ORIGEM. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, D, E 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **É inconstitucional a parte do art. 2º da Lei Municipal nº 7.648/2013 acrescentada pela Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 001/2013, a qual limitou a vigência da Lei em 06 (seis) meses, por vício de iniciativa, considerando que a competência para regular matéria relativa a estacionamento rotativo pago é do Chefe do Executivo.** Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70056182025, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 27/01/2014).

Não só o Tribunal Gaúcho declina majoritariamente tal compreensão, mas também inúmeros outros Tribunais de Justiça Estaduais. Contudo o Supremo Tribunal Federal tem entendimento segundo o qual é permitido aos parlamentares apresentar emendas a projeto de iniciativa privativa do Executivo, desde que não gerem aumento de despesa e sejam pertinentes a matéria. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. 2. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 2.813/RS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 26.8.2011) (grifo nosso).

Como se percebe, distantes vão os entendimentos expressos nos julgados exemplificadamente acima trazidos, não se configurando matéria de fácil solução.

Inicialmente cabe referir que as concessões são uma espécie de contrato administrativo através da qual transfere-se a execução de serviço público para particulares,

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro- Cep: 99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

camara@camaraerechim.rs.gov.br

WWW.camaraerechim.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

mediante processo licitatório, por prazo certo e determinado. A Concessionária que lograr êxito no processo licitatório e obter a concessão terá que rigorosamente cumprir com suas obrigações estabelecidas no projeto da concessão. Ao final da concessão os equipamentos da concessão pertencerão ao poder concedente.

Como é sabido, em geral, a exploração do serviço público pelo concessionário se dá mediante a cobrança de tarifas junto aos usuários, de onde se extrai em grande parte das vezes, a remuneração que lhe corresponde.

No caso em apreso a teor do artigo inciso IV do artigo 3º do Projeto de Lei que estabelece obrigação do concessionário auferir como receita da concessão o valor da tarifa fixada pelo Poder Executivo Municipal para a utilização do estacionamento rotativo pago, cabendo ao concessionário a própria arrecadação.

Como visto a remuneração pela exploração dos serviços do estacionamento se dará através de tarifa a ser fixada pelo Município. Por certo que se estabelecendo isenção de cobrança em determinado horário, como é o caso da emenda se está a tratar de matéria de reserva administração. Vejamos alguns julgados a respeito:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE **INCONSTITUCIONALIDADE**. DECISÃO CONCESSIVA DE LIMINAR PARA SUSTAR VIGÊNCIA DA LEI ESTADUAL N. 14.487/2014. PEDÁGIO. **TARIFA ÚNICA**. VÍCIO DE INICIATIVA. PRINCÍPIO DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 60, II, "D", E ART. 82, II E VII DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. Viola o princípio da reserva de administração e apresenta vício de iniciativa, lei de iniciativa parlamentar que concede **isenção** de pagamento de pedágio a determinados usuários, desequilibrando o regime tarifário referente a pedágios sob a gestão da EGR. Liminar que suspendeu a vigência da Lei 14.487/2014 mantida. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO, POR MAIORIA. (Agravo Regimental Nº 70059471300, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 12/05/2014.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Ementa: AÇÃO DIRETA DE **INCONSTITUCIONALIDADE**. LEI MUNICIPAL N° 5.620/2012. Preliminar - Impossibilidade jurídica do pedido. Tratando-se de Ação direta de **inconstitucionalidade**, o Tribunal não está adstrito aos fundamentos invocados pelo autor, podendo declarar a **inconstitucionalidade** por fundamentos diversos dos expostos na inicial. **Inconstitucionalidade** formal. Ao estabelecer hipótese de **isenção de tarifa**, o texto legal está a disciplinar e impor normatização referente ao serviço público de transporte coletivo municipal, matéria atinente à organização administrativa, da qual compete privativamente ao Executivo Municipal dispor. Com tal proceder, a Câmara Municipal invadiu a competência reservada ao Chefe do Poder Executivo local, a quem incumbe a iniciativa de leis que versem sobre a fixação de tarifas relativas a contratos de concessão de serviço público, já que atividade administrativa própria do poder concedente, violando o disposto nos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. **Inconstitucionalidade** material. O artigo 2° da Lei n° 5.620/12, de 30 de janeiro de 2012, do Município de Santa Maria, ao limitar a gratuidade no transporte coletivo interdistrital no ano de 2012, a quatro passagens ao mês e, no ano de 2013, a oito passagens ao mês, limitou garantia constitucional conferida aos idosos pelo artigo 230, parágrafo 2°, da Constituição Federal, e artigo 262, inciso I, da Carta Estadual, normas constitucionais de eficácia plena e aplicação imediata, de observância cogente pelos Municípios, por via do princípio da simetria posto no artigo 8° da Carta da Província. De igual sorte, o artigo 3° da lei em relevo, ao exigir a instituição de credencial para a fruição da benesse, extrapolou os limites normativos da legislação federal acerca do tema - Estatuto do Idoso -, que assevera expressamente no seu artigo 39, parágrafo 1°, que, para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade. Os Municípios não podem, no exercício de sua competência legislativa suplementar ou completiva, restringir as regras gerais estatuídas em lei federal sobre o mesmo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

assunto. Destarte, forçoso concluir pela **inconstitucionalidade** da norma, em face da tese do bloqueio de competência. Efeitos. **Inconstitucionalidade** formal e material da lei impugnada que vai declarada com efeitos ex tunc. Repristinção. Declaração de **inconstitucionalidade** da lei revogadora que restabelece os efeitos da lei revogada. REJEITARAM A PRELIMINAR. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de **Inconstitucionalidade** N° 70051070357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 12/08/2013)

Ementa: ADIN. LEIS MUNICIPAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. **ISENÇÃO DE TARIFA NO TRANSPORTE PÚBLICO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padecem de vício de iniciativa, violando o princípio da separação entre os poderes, as leis municipais propostas por parlamentar que instituem a isenção de tarifa no transporte coletivo para determinadas categorias de usuários.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70018649301, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 06/08/2007.

Como se nota, isenções são matérias de iniciativa reservada ao chefe do executivo e realizadas violam o princípio da reserva de administração e apresentam vício de iniciativa.

Em verdade embora o texto da emenda 009/2014 não refira de forma expressa, o que busca a isenção. O proponente utiliza na redação o termo gratuidade, contudo temos que o efeito seja o mesmo que isenção, eis que o fim objetivado é que não haja pagamento em determinado período do dia.

Importante para a presente análise é que está consagrado que todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) são absolutamente independentes. Cada poder possui a sua função principal ou típica, em caráter excepcional, funções atípicas são previstas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

Sem grandes aprofundamentos acerca da matéria e resumidamente, a função típica do Poder Legislativo é legislar e fiscalizar, ao passo que ao Poder Executivo é dada a execução das leis, projetos e programas visando atender as demandas sociais.

A propósito, Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre as funções da Câmara Municipal, assim leciona:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF art. 2º)

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

traduzir em atos ou medidas de execução governamental. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

No caso da emenda 009/2014 por certo que se intromete em seara reservada ao executivo municipal eis que ao conceder isenções do pagamento de 12h00min às 13h30min se caracteriza em ingerência indevida, como demonstrado com os julgados acima colacionados. Assim a emendas 009/2014 em análise, SMJ, é inconstitucional.

O mesmo não corre com a **Emenda 008/2014** que cresce o parágrafo único ao artigo 5º do Projeto de lei 117/2014 na qual destina o valor arrecadado, a título de reasse da concessão prevista no caput deste artigo, para conservação e melhoria no sistema viário urbano, semáforo e acessibilidade.

O artigo 167 inciso IV da Constituição Federal que é reproduzido pela Lei Orgânica Municipal em seu artigo 110 inciso IV, veda a vinculação de receita de impostos a um fim específico.

Como é sabido, tarifa não é tributo. O tributo é uma obrigação de pagar, criada por lei, impondo aos indivíduos o dever de entregar parte de suas rendas e patrimônio para a manutenção e desenvolvimento do Estado, afinal vivemos em sociedade e o Estado deve representá-la se fazendo presente nas áreas de interesse desta, sobretudo saúde, educação, segurança, política econômica, entre outras.

Está expresso no artigo 3º do Código Tributário Nacional, e que tributo é gênero do qual pertencem as seguintes espécies: IMPOSTOS, TAXAS e CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA. Para a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

maioria da doutrina e jurisprudência, incluem-se ainda, em tais espécies, as CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS e o EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO, que apesar de não estarem expressamente classificados como tributos, estão subordinados às mesmas normas gerais do Direito Tributário. Contudo isso não corre com a tarifa. Assim a vedação constitucional não se aplica a tarifa podendo ter destinação específica, como é o caso da emenda 008/2014.

Vejamos o Seguinte Julgado do STF:

"Lei Estadual 12.986/1996. Violação do art. 167, IV, da CF. Não ocorrência. **Preceito de lei estadual que destina 5% [cinco por cento] dos emolumentos cobrados pelas serventias extrajudiciais e não oficializadas ao Fundo Estadual de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário - FUNDESP não ofende o disposto no art. 167, IV, da CF. Precedentes.** A norma constitucional veda a vinculação da receita dos impostos, não existindo, na Constituição, preceito análogo pertinente às taxas." (RE 570.513-AgR, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 16-12-2008, Segunda Turma, DJE de 27-2-2009.).

Como visto a legalidade/constitucionalidade da emenda, não foram afetadas, assim, pelas razões exposto o parecer desta Consultoria Jurídica é, Salvo Melhor Juízo:

- a) Pela inconstitucionalidade da emenda 009/2014;
- b) Pela constitucionalidade da emenda 008/2014.

Declinado o parecer, tenho por oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do processo legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge, na maioria dos casos, de uma consulta. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual, em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

O parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o Vereador ou Comissão, que tem a competência decisória, para decidir de acordo ou não com o sugerido pelo

Rua Comandante Salomoni, 21 – Centro- Cep: 99700-000 – Telefone: (54) 2107-7100

camara@camaraerechim.rs.gov.br

WWW.camaraerechim.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ERECHIM

PODER LEGISLATIVO

consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e indelegável do Vereador que livremente se manifesta através voto.

Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, serve para aclarar e nortear, sendo que o Vereador ou Comissão pode segui-lo ou ignorá-lo. Sublinhe-se que o parecer o vincula o Vereador, e de que este pode manifestar-se seguindo ou não o posicionamento defendido e sugerido pelo parecerista.

Cabe aos Vereadores se manifestarem acerca da sua conveniência, oportunidade, interesse público, devendo esta Casa Legislativa deliberar de forma soberana e independente.

É o parecer, SMJ.

Aos vinte e nove dias do mês de agosto de dois mil e quatorze.

João Carlos Ceolin
Consultor Jurídico
OAB/RS 59.294.