

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER Nº 253/19**

**PROCESSO Nº 0086/19**

**PLL Nº 045/19**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que proíbe a cobrança de valores referentes ao uso de estacionamento de veículos por hospitais, clínicas e congêneres em atendimentos de urgência e emergência realizados por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito do Município de Porto Alegre.

A exposição de motivos indica que a iniciativa se dá porque os valores cobrados pelos estacionamentos de saúde são elevados, mesmo naqueles que prestam atendimento pelo SUS. Afirma que diversos estabelecimentos se encontram em locais de acesso limitado, obrigando o paciente a usar o serviço de estacionamento próprio disponibilizado pela casa de saúde. Refere que a isenção por 120 minutos permite o atendimento inicial com tranquilidade, mas que deverá ser exigida comprovação pelo usuário quanto ao atendimento. Afirma inexistir afronta ao princípio da livre iniciativa, porque a saúde está em posição de destaque constitucional. Entende que a matéria é de interesse local, sendo de competência do Município.

O projeto foi apregoadado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

O projeto não possui as condições necessárias para tramitação.

A competência legislativa do Município é tratada no art. 30 da Constituição Federal e inclui, dentre outras, a de legislar sobre assuntos de interesse local (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II).

A Constituição Federal, em seu art. 23, II, institui competência comum aos Municípios para cuidar da saúde e assistência pública. Entrementes, a proposição, ao abordar período de isenção em estacionamentos privados, ainda que no âmbito



daqueles prestadores de serviço de saúde e pelo SUS, acaba desbordando do tema saúde propriamente dito.

Não há dúvidas de que o projeto visa garantir maior acesso aos locais prestadores de saúde, porém, ao tratar de isenções em estacionamentos particulares, adentra em matéria de competência privativa da União, qual seja: Direito Civil. Sendo assim, nem mesmo se impõe a análise a respeito da eventual proporcionalidade ou não da restrição econômica pretendida em relação ao atendimento de saúde.

Dispõe o art. 22, I, da CF/88, ser competência privativa da União legislar sobre Direito Civil, o que inclui normativas pertinentes à regulação da atividade econômica como a presente, tendo em vista que versa sobre limitação a exercício do direito de propriedade privada.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar inúmeras vezes, consoante se pode observar dos precedentes exemplificativos abaixo colacionados:

COMPETÊNCIA NORMATIVA – SHOPPING CENTER – ESTACIONAMENTO – COBRANÇA – DISCIPLINA LOCAL. **Surge conflitante com a Constituição da República lei de unidade da Federação dispondo sobre isenção do pagamento de estacionamento em shopping center.** Precedentes: medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.623/RJ, relator ministro Moreira Alves, e ações diretas de inconstitucionalidade nº 2.448/DF, relator ministro Sydney Sanches, nº 1.918/ES, relator ministro Maurício Corrêa, e nº 1.623/RJ, relator ministro Joaquim Barbosa, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 5 de dezembro de 1997, 13 de junho de 2003, 1º de agosto de 2003 e 15 de abril de 2011, respectivamente. (ADI 3500, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018). (Grifou-se).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL. **ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO.** PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (ARE 734996 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 09-06-2016 PUBLIC 10-06-2016). (Grifou-se).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 22, I DA CONSTITUIÇÃO. **Esta Corte, em diversas ocasiões, firmou entendimento no sentido de que invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88) a norma estadual que veda a cobrança de qualquer quantia ao usuário pela utilização de estabelecimento em local privado** (ADI 1.918, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.472, rel. min. Ilmar Galvão). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1623, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal



Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00011 RT v. 100, n. 909, 2011, p. 337-341). (Grifou-se).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1.º DA LEI N.º 1.094/96, DO DISTRITO FEDERAL. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5.º, XXII; E 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Norma que, dispondo sobre o direito de propriedade, regula matéria de direito civil, caracterizando evidente invasão de competência legislativa da União.** Precedente. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "privadas ou", contida no art. 1.º da lei distrital sob enfoque. (ADI 1472, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 05/09/2002, DJ 25-10-2002 PP-00024 EMENT VOL-02088-01 PP-00162). (Grifou-se).

Igualmente pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. COBRANÇA FRACIONADA DE SERVIÇO DE ESTACIONAMENTO PRIVADO. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR A RESPEITO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA PROJETO DE LEI QUE VERSA SOBRE CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DE DESPESAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPRIEDADE, DA LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. **É inconstitucional a Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo do município que prevê a obrigatoriedade da adoção do sistema de cobrança fracionada em estacionamentos privativos, matéria inserida no âmbito do Direito Civil e de competência privativa da União.** Ofensa à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e criação de despesas sem previsão orçamentária. Transgressão dos princípios constitucionais do direito de propriedade, da livre iniciativa e livre concorrência. Violação aos princípios da simetria e da harmonia e independência dos Poderes do Estado. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074370123, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 09/04/2018). (Grifou-se).

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

Ademais, fosse o caso de a isenção se limitar apenas aos prestadores do serviço público de saúde municipais (o que não é a situação em análise), em que haja a cobrança de estacionamento, ainda assim haveria vício formal de



inconstitucionalidade, porquanto matéria de iniciativa privativa do Executivo, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça gaúcho em situações correlatas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE QUE ESTABELECE REGRAS SOBRE A RESERVA DE VAGAS GRATUITAS DE ESTACIONAMENTO PARA IDOSOS E DEFICIENTES. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de estacionamento rotativo pago nas vias públicas municipais, cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias do caso. PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070873567, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/11/2017).

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÍCIO DE ORIGEM. É inconstitucional a Lei nº 4.860/2008, de 07 de julho de 2008, do Município de Ijuí, que dispõe sobre a reserva de vaga às pessoas portadoras de deficiência, ou com mobilidade reduzida, nas áreas de estacionamento de veículos, porque padece de vício de origem, vez que fere a harmonia e independência dos Poderes, porquanto a lei, de iniciativa do Poder Legislativo, exige a reorganização dos serviços públicos municipais, onerando os cofres municipais. JULGARAM PROCEDENTE A ADIN. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026103440, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felipe Schmitz, Julgado em 06/04/2009)

Portanto, manifesta a inconstitucionalidade da proposição diante da incompetência do Município para legislar acerca de tema pertinente a Direito Civil, ao criar limitação ao uso e à exploração de propriedades privadas.

Nesse sentir, aplicável na espécie os itens I e II do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017:

**I – Ficam declarados manifestamente inconstitucionais os projetos, os substitutivos e as emendas que invadam a competência legislativa privativa e exclusiva da União e do Estado, bem como a competência legislativa concorrente entre os entes federativos antes citados e/ou, ainda, que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal;**

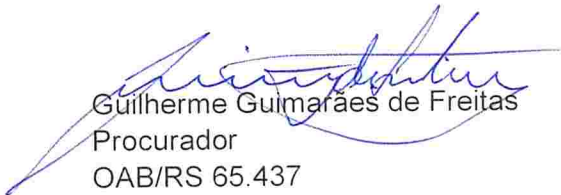
**II – Serão arquivadas, dando-se ciência ao autor, as proposições que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem**

contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; (Grifou-se).

**Ante o exposto**, em exame preliminar, o projeto parece conter manifesta inconstitucionalidade formal a obstar a sua regular tramitação, por versar sobre matéria de competência privativa da União, atraindo a incidência dos itens I e II do do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017, devendo ser arquivado, com a consequente aplicação do art. 195, VII e § 2º do Regimento Interno da CMPA, declarando-se a prejudicialidade da proposição de ofício pela Presidente desta Casa, ou a requerimento de Vereador.

É o parecer.

Porto Alegre, 12 de junho de 2019.

  
Guilherme Guimarães de Freitas  
Procurador  
OAB/RS 65.437