ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
GABINETE DO PREFEITO

Ofício nº 534/2021 - GAB

Em 26 de novembro de 2021.

Ao Excelentíssimo Senhor
Vereador Maurício Braga Mesquita
MD. Presidente da Câmara Municipal de Rio das Ostras

Assunto: **Mensagem de Veto 043/2021**

Exmo. Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, encaminhamos a Mensagem de Veto nº 043/2021, para apreciação de Vossa Excelência e demais Edis que compõem essa Casa Legislativa.

Aproveitamos a oportunidade para renovar protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Marcelino Carlos Dias Borba
Prefeito

MENSAGEM DE VETO TOTAL Nº 043/2021

Exmo. Sr.

Vereador Maurício Braga Mesquita

MD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, vem comunicar a V. Exa. que, por ofender o artigo 22, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como seus artigos 5º, caput e inciso XXII, 170, caput e 174, caput, decidiu pelo **VETO TOTAL ao PL nº 164,** com base no artigo 57, §2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal.

RAZÕES DO VETO TOTAL

Veto totalmente o Projeto de Lei nº 164/2021, de Autoria do Vereador Carlos Augusto Carvalho Balthazar, com carimbo de aprovação em dois turnos nos dias 09 e 10 de novembro do corrente ano, em que "DISPOE SOBRE OS SHOPPINGS CENTERS, SUPERMERCADOS ATACADO-VAREJISTA E ASSEMELHADOS, OFERECEREM VAGAS E ESPAÇO EM ESTACIONAMENTO PARA TÁXIS E VEÍCULOS QUE REALIZEM TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE ALICATIVOS ".

Em apertada síntese, o PL nº 164/ 2021 dispõe sobre o oferecimento gratuito de vagas e destina espaços reservados de estacionamento nos shoppings centers e supermercados para o uso de taxistas e demais motoristas de transporte individual de passageiros, tudo com isenção de cobrança nos limites de 5% (cinco por cento) do total de vagas existentes.

De início, a matéria tratada na lei não é de iniciativa privativa do Prefeito, já que não se refere à organização administrativa da Prefeitura. Ademais, a lei aprovada não regula assunto relacionado ao servidor público ou ao orçamento. Desse ponto de vista, não haveria ofensa à separação de poderes nem ao devido processo legislativo.

Contudo, não existe inconstitucionalidade apenas nesses casos. O fenômeno é multidimensional, podendo ser verificado também quando a Câmara Municipal usurpa competência legislativa do Congresso Nacional e quando o tema tratado na lei local colide diretamente com direitos fundamentais consagrados no texto da Constituição brasileira de 1988.

A lei aprovada usurpa competência privativa da União para legislar sobre direito civil. O Supremo Tribunal Federal possui inúmeros precedentes no sentido de que a política de gratuidade de preços em estacionamentos privados é matéria de direito civil, pois diz respeito à relação jurídica de propriedade que existe entre a coisa e seu respectivo titular. A municipalidade não possui licença constitucional para legislar sobre direito civil.

Confiram-se os precedentes do STF:

> EMENTA: 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. (grifado) (ADI 3500 / SC - SANTA CATARINA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 10/10/2018 Publicação: 29/10/2018 Órgão julgador: Tribunal Pleno)
> (...)
> 3. A lei estadual ou municipal que discipline a utilização de estabelecimento privado vedando a cobrança de qualquer quantia pelo usuário é norma inconstitucional, pois que se envereda em matéria de competência privativa da União, porque versa sobre direitos afetos à propriedade, ou seja, sobre questões pertinentes ao Direito Civil.
>
> 4. Sob a mesma batuta, padece de inconstitucionalidade a norma que impõe sanções diversas ao proprietário de estabelecimento não residencial com o propósito de obrigá-lo a cumprir a ordem de gratuidade no oferecimento de vagas de estacionamento. O fundamento é o mesmo: não pode o município legislar sobre matéria atinente ao direito de propriedade, bem menos sobre o modo como será exercido.
>
> 5. Não apenas quando o STF adota decisão em controle concentrado (ADI, ADC, ADO e ADPF) que haverá precedente a amparar decisão a reconhecer a inconstitucionalidade por órgão fracionário. Também quando decidir em controle difuso e incidental o seu argumento valerá. Nesse compasso, tendo a matéria sido explorada por diversas vezes pelo plenário da Corte Maior, tanto em sede de controle concentrado (ADI nº 1.472/DF, nº 2.448/DF e nº 1.623/RJ) quanto em sede de controle difuso (ARE nº 672.930 AgR e AI nº 730.856 AgR), é dispensada a instauração do incidente a enfrentar a mesma temática.
>
> (ARE 1206600 / GO – GOIÁS RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgamento: 19/11/2019 Publicação: 25/11/2019)

A intervenção do Município na política de preço de estabelecimentos regularmente licenciados é proibida, sobretudo se o intuito for o de impor gratuidade sem informar a fonte de custeio, o que representaria uma espécie de caridade do Estado com o "chapéu alheio". A livre iniciativa de atividades lícitas veda que o Estado imponha controle de preços, salvo em situações extremas de desabastecimento, o que não ocorre in casu.

O TJRJ possui precedente no mesmo sentido:

> EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 742/2017, QUE DISPÕE SOBRE A GRATUIDADE DE ESTACIONAMENTO EM CLÍNICAS E HOSPITAIS SITUADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA. PROCEDÊNCIA QUE SE IMPÕE. INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL QUE, AO ELABORAR A NORMA ORA COMBATIDA, TRATANDO DA CONCESSÃO DE GRATUIDADE EM ESTACIONAMENTOS DE ESTABELECIMENTOS PRIVADOS, ACABOU POR LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, MATÉRIA RESERVADA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I,

> DA CF), CUJA NORMA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL É DE REPETIÇÃO OBRIGATÓRIA NA CONSTITUIÇÃO FLUMINENSE (ART. 358). INCONSTITUCIONALIDADE NO PLANO MATERIAL, DE IGUAL TURNO, EVIDENCIADA, POIS, ALÉM DE INVADIR COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, LEGISLAÇÕES COMO A ORA EM ANÁLISE VIOLAM O PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 5° DA CE), UMA VEZ QUE INTERFEREM DIRETAMENTE NA FORMA COMO CADA UM ORGANIZA E EXERCE SUA ATIVIDADE ECONÔMICA, CRIANDO ÔNUS DESARRAZOADOS AOS EMPRESÁRIOS QUE EXPLORAM ESTE TIPO DE ATIVIDADE, SEM QUALQUER FUNDAMENTO CAPAZ DE JUSTIFICAR A REDUÇÃO DO EXERCÍCIO DE LIBERDADE E PROPRIEDADE. PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL E DA CORTE SUPREMA. PROCEDÊNCIA DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.
>
> (Representação de Inconstitucionalidade nº 0006439-95.2018.8.19.0000. Data de Julgamento: 09/09/2019 - Data de Publicação: 11/09/2019. Relator: Des. Mauro Pereira Martins)

Vale a pena transcrever excerto do referido julgado fluminense, que se alinha com a jurisprudência do STF sobre a matéria:

> "A competência legislativa do Município se restringe a assuntos de interesse local ou de caráter supletivo da legislação federal e estadual, conforme previsto na Carta Fluminense (art. 358), não podendo regular, de forma ampla e geral, a isenção de cobranças em estacionamentos privados.
>
> No julgamento da ADI nº 4.862/PR, de relatoria do Exmo. Gilmar Mendes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu que a disciplina relativa à exploração econômica de estacionamentos privados se refere a direito civil, tratando-se, portanto, de competência legislativa privativa da União.
>
> Naquela ocasião, citando A. L. Calmon Teixeira, o Ministro relator destacou que "a relação jurídica entre quem explora um estacionamento (proprietário ou outrem a quem foi repassado o direito de exploração) e seu usuário não se contém no âmbito da competência legislativa do município, seja ele qual for. É legislação privativa da União Federal. Compete-lhe, com exclusividade, legislar sobre direito civil e direito comercial, os quais regem, necessariamente, a relação jurídica entre o usuário do estacionamento e de quem o explora".

Outro julgado do TJRJ espanca dúvidas eventualmente existentes:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 8.317/19, QUE "DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DOS SHOPPING CENTERS E CENTROS COMERCIAIS DE LIBERAR O USO GRATUITO DO ESTACIONAMENTO AOS USUÁRIOS DOS POSTOS POUPATEMPO". AFRONTA A CÂNONES DAS CONSTITUIÇÕES DA REPÚBLICA E DO ESTADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Vício material. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, inc. I, da Constituição da República, e art. 72, da Constituição do Estrado). Precedentes do STF. Vício formal. Mácula à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar processo legislativo que trata da estrutura do respectivo Poder (arts. 112, § 1º,

inc. II, al. "d", e 145, inc. VI, al. "a", ambos da CERJ. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM EFEITOS EX TUNC.
(AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0015982-88.2019.8.19.0000. Data de Julgamento: 17/02/2020 - Data de Publicação: 03/03/2020. RELATORA: Desembargadora NILZA BITAR)

Portanto, descabe ao Município de Rio das Ostras criar reserva de vagas em estacionamentos privados, bem como lhes impor gratuidade para prestadores de serviços de transporte de passageiros e motoristas de aplicativos. Além de ofender a competência legislativa privativa da União sobre direito civil, o PL 164 de 2021 tenciona diretamente o planejamento econômico particular, que não pode sofrer imposto pelo Poder Público fora das regras tributárias existentes e delineadas pelo texto constitucional.

A iniciativa governamental de restringir o uso de estacionamentos e a lucratividade desses negócios por meio de leis, mesmo que parcialmente, representa ainda uma forma de limitação administrativa do Município sobre a propriedade privada de maneira anti-isonômica. São afetados só certos empreendimentos para poucos favorecidos.

A violação ao princípio da isonomia, não mencionado nos precedentes aqui referenciados, também deve ser levada em consideração pelo Poder Executivo. Não se justifica a criação de privilégio restrito aos taxistas e aos demais motoristas de aplicativo. Também os shoppings e os supermercados não podem ser os únicos estabelecimentos privados a arcar com tal encargo.

Muitos trabalhadores demandam trânsito pelos estacionamentos privados da cidade, não se justificando um tratamento favorecido apenas a um setor da economia, assim como não se justifica um encargo somente para os proprietários indicados no PL nº 164/2021.

Como não é aceitável a imposição de gratuidade em negócios privados de maneira universal, percebe-se que a criação de gratuidade setorial representa uma burla à regra geral, que não comporta exceções. Serviços públicos concedidos podem ter gratuidade, desde que custeadas pelo poder concedente, na medida em que o Estado é o titular do serviço. Já os serviços privados não podem ser interditados no direito de cobrar.

Diante do exposto, **VETO TOTALMENTE o PL nº 164**, por ofender o artigo 22, I, da Constituição da República Federativa do Brasil, bem como seus artigos 5º, caput e inciso XXII, 170, caput e 174, caput, com base no artigo 57, §2º c/c o artigo 69, inciso V da Lei Orgânica Municipal.

Rio das Ostras, 25 de novembro de 2021.

MARCELINO CARLOS DIAS BORBA
Prefeito do Município de Rio das Ostras