

DOC 24/06/2005 P.4

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 183/05

OF ATL nº 114, de 23 de junho de 2005

Ref.: Ofício SGP 23 nº 1863/2005

Senhor Presidente

Nos termos do ofício acima referido, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, relativa ao Projeto de Lei nº 183/05, proposto pelo ilustre Vereador Arselino Tatto, que dispõe sobre o pagamento de taxa de estacionamento cobrada em shopping centers, hipermercados, supermercados e bancos.

Intenta essa medida dispensar os clientes dos mencionados estabelecimentos do pagamento do respectivo estacionamento quando comprovarem o seu uso durante até uma hora. Além disso, a realização de despesa de, no mínimo, dez vezes o preço pelo referido uso permitiria que o estacionamento fosse inteiramente gratuito por até seis horas no caso dos shoppings, hipermercados e supermercados.

Pelos motivos a seguir aduzidos, sou compelido a vetá-la integralmente.

Independentemente dos seus propósitos, a medida é inconstitucional. Seu conteúdo não se insere na órbita da competência municipal. Com efeito, o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, atribui competência à União e aos Estados para legislar concorrentemente sobre direito econômico, não cabendo ao Município disciplinar matéria relativa a preços sujeitos à iniciativa privada.

E deve o Município seguir todos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, por força do artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

O assunto de que se ocupa o texto aprovado está circunscrito, ainda, à esfera do direito civil, e mais especificamente do direito de propriedade, matérias essas também de competência da União Federal (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal).

A par disso, a teor do disposto no artigo 174 da Carta Constitucional, o Estado somente poderá exercer, como agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo essas funções indicativas para o setor privado.

Diante dessas normas jurídicas verifica-se que o Município não pode estabelecer gratuidade de uso de estacionamento, cabendo-lhe apenas dispor sobre o assunto naquilo que se inclui no peculiar interesse local.

Tomemos, para efeito de raciocínio, o exemplo dos restaurantes. A legislação municipal pode estatuir restrições à localização desses empreendimentos no espaço urbano. Pode, também, dispor sobre os horários de seu funcionamento. Há normas que devem os restaurantes observar no que diz respeito à higiene, à emissão de ruídos, à colocação de mesas na calçada. Não pode, entretanto, a legislação municipal impor a gratuidade, digamos, da sobremesa.

Não é sem razão, como se vê, que o Poder Judiciário tem, sistematicamente, fulminado iniciativas de teor semelhante a esta agora posta à minha apreciação. Cito a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida em ação ajuizada em face da Lei Estadual nº 4.711, de 7 de abril de 1992, do Espírito Santo, que limita o valor da cobrança em áreas particulares:

"Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União."

(ADIN nº 1.981-1 - Rel. Min. Mauricio Correa, v.u., j. 23/8/01; no mesmo sentido ADIN

nº 1.472-2, Min. Sepúlveda Pertence, v.u., j. 5/9/02; ADIN nº 1.623-7, Min. Moreira Alves, v.u., j. 25/6/97; ADIN nº 2.448-5, Min. Sidney Sanches, v.m., j. 23/4/03). Recentemente, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro suspendeu liminarmente os efeitos da Lei Estadual nº 4.541, de 2005, que disciplina a cobrança pelo uso de estacionamentos em centros comerciais e grandes mercados no Estado do Rio de Janeiro, decisão que foi mantida pelo Superior Tribunal de Justiça, permanecendo suspensa, por ora, a aplicação do referido diploma legal.

Nesse sentido, eventual sanção deste projeto só criaria expectativa que rapidamente seria frustrada na Justiça.

Aliás, convém lembrar que, devido às condições de concorrência e marketing, alguns shoppings (por exemplo Jardim Anália Franco, Center Norte, Interlagos, Shopping D, Raposo, Butantã), redes de supermercados e bancos não cobram pelo estacionamento. A rigor, é difícil discernir o interesse público que o projeto visa a promover ou a preservar. Permitir que pessoas que não vão a um determinado shopping possam aproveitar seu estacionamento, gratuitamente, por uma hora? Seria estimular o emprego do automóvel particular para ir às compras? Seria o incentivo ao consumo e ao comércio instalado nesses grandes estabelecimentos? Por que razão não estender o suposto benefício aos clientes das lojas instaladas fora dos shoppings ou hipermercados, franqueando, por exemplo, a primeira hora gratuita nos estabelecimentos adjacentes ao comércio da Rua Augusta ou da Rua do Arouche? Por último, cumpre-me assinalar, somente a título de argumentação, que, mesmo se o projeto tivesse sido sancionado, a lei, por não prever a ação fiscalizatória e as sanções que garantiriam o seu efetivo cumprimento, não teria condições de aplicabilidade: seria, simplesmente, letra morta.

Nesses termos, vejo-me na contingência de vetar inteiramente o texto vindo à sanção, com fulcro no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Devolvo, pois, o assunto à aprovação dessa Egrégia Casa de Leis que, com seu elevado critério, se dignará a reexaminá-lo, renovando a Vossa Excelência, na oportunidade, protestos de elevado apreço e distinta consideração.

OSÉ SERRA, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

ROBERTO TRIPOLI

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo.

PUBLICADO DOC 10/06/2006

PARECER Nº 1573/2005 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O **VETO** APOSTO PELO EXMO. SR. PREFEITO AO **PROJETO DE LEI Nº 0183/05**.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Arselino Tatto, que visa dispor sobre o pagamento de taxa de estacionamento cobrada em shopping centers, hipermercados, supermercados e bancos.

Segundo a propositura, ficam dispensados do pagamento de taxa referente ao estacionamento clientes desses estabelecimentos que comprovarem despesa correspondente à pelo menos 10 (dez) vezes o valor da taxa de estacionamento. Aprovado pela Câmara em 2ª discussão e votação na 08ª Sessão Extraordinária de 11 de maio de 2005, foi o projeto encaminhado à sanção tendo sido vetado na sua integralidade.

Alega o Sr. Prefeito que a propositura é inconstitucional porque o art. 24, I da Constituição federal atribui competência à União e aos estados para legislar

concorrentemente sobre direito econômico, não cabendo ao Município disciplinar matéria relativa a preços sujeitos à iniciativa privada; que o assunto, objeto do projeto, esta circunscrito, ainda à esfera do direito civil, e mais especificamente ao direito de propriedade; que o teor do art. 174 da Constituição federal, o estado somente poderá exercer, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo essas funções indicativas para o setor privado e que alei, por não prever a sanção pelo seu descumprimento, seria simplesmente letra morta.

Data máxima vênia, não assiste razão ao Executivo no que se refere a esbarrar o projeto de lei no art. 174 da Constituição Federal e na questão de falta de condições da efetividade da norma pela não previsão de sanção. Neste contexto, fica clara a escolha do Chefe do Poder Executivo que primou pelo acolhimento ao poder econômico privado desmerecendo o interesse publico coletivo tutelado como princípio fundamental desta Nação, senão vejamos.

Com efeito, o projeto de lei atende questão de ordem intrínseca no art. 5º, XXIII da Constituição Federal quando versa que a propriedade atenderá a sua função social. A Carta Magna não se limitou à isso, reafirma a instituição da propriedade privada e a sua função social como ordem econômica descritos no art. 170, II e III, relativizando sua efetividade em razão do PRINCÍPIO da função social da propriedade, com conteúdo definido nos artigos 182 e 183. Nas palavras do mestre Jose Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 2004), o princípio da função social da propriedade "ultrapassa o simples sentido de elemento conformador de uma nova concepção da propriedade como manifestação dos direitos individuais que ela pelo visto, já não o é apenas, porque interfere com a chamada propriedade empresarial." É o mestre quem nos ensina ainda que "funcionalização da propriedade é um processo segundo o qual se modificou com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorreu, houve transformação na estrutura interna da propriedade, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que a propriedade atenderá a sua função social, mas especialmente quando reputou princípio de ordem econômica, ou seja, como um princípio informador da constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, princípio também da ordem econômica. Limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão só com o exercício do direito e se explicam pela simples atuação do poder de polícia."

Ora, nenhum dos estabelecimentos tratados pelo projeto de lei têm como atividade fim a exploração comercial de estacionamento de veículos razão pela qual não há de se falar em intervenção na ordem econômica, como sustentou o veto ora rebatido.

Ademais, os estabelecimentos tratados pelo projeto, são estabelecimentos abertos ao público, e portanto, de uso indiscriminados, razão pela qual deixam de possuir função exclusivamente privada para atenderem aos anseios das políticas públicas urbanas. Vale ainda ressaltar que, o projeto em questão não legisla sobre questões de iniciativa privada, mas sim sobre questões e políticas urbanas, a política de desenvolvimento urbano executado pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem estar de seus habitantes. Enfim, o projeto cumpre com as diretrizes descritas no Plano Diretor da Cidade de São paulo, como garantia constitucional do pleno desenvolvimento urbano e integrado aos reclames da coletividade que se vê impedida de utilizar áreas comercialmente públicas em razão de exploração adversa a atividade fim desempenhada.

Além do Plano Diretor, a Lei de Zoneamento da Cidade de São Paulo também exige, por exemplo, que um shopping, ao se instalar em determinado local da cidade construa um grande estacionamento para que o impacto da grande movimentação não se transfira para o entorno dos logradouros da região. Ora, se o estacionamento é condição para a existência do imóvel, ao transferirem as cobranças de estacionamento para a população, estes estabelecimentos estão transferindo uma obrigação que é delas para o consumidor e isso é abuso de poder econômico.

Fiorella D. Angelo in Direito Urbanístico Brasileiro afirma enfim que a “função social se manifesta na própria configuração de estruturas do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens” e é através da via legislativa que isso ocorre. Ao Estado cabe, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este meramente indicativo para o setor privado, conforme assevera o art. 174 da Constituição Federal. Contudo, compartilhamos ainda do entendimento de José Afonso da Silva quando afirma que “o direito de propriedade (dos meios de produção especialmente) não pode mais ser tido como um direito individual, pois a inserção do princípio da função social, modifica sua natureza.”

Enfim, a propositura se fundamenta na atuação estatal no sentido de incentivar a planejar as políticas urbanas decorrentes da previsão expressa do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, como também busca regular a manutenção do equilíbrio normativo sopesando para tanto os princípios da livre concorrência e o da função social da propriedade. Tal conciliação deve ocorrer por óbvio, não só com os direitos individuais, mas também com os direitos públicos, coletivos e difusos, pois a visão sectária da Carta Constitucional viola os pilares da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do Estado para benefício de uma minoria.

Por fim, é certo que a propositura, reúne todas as condições para a sua efetividade, razão pela qual somos

PELA REJEIÇÃO DO VETO.

Sala das Comissões Reunidas, 19/10/05

Celso Jatene – Presidente (contrário)

Aurélio Miguel – Relator

Carlos Alberto Bezerra Jr.

Gilson Barreto

Jooji Hato

José Américo

Russomanno

Soninha

PARECER Nº 1574/2005 DA COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA SOBRE O VETO APOSTO PELO SENHOR PREFEITO AO PROJETO DE LEI Nº 183/05.

Tem por objetivo analisar o veto total apostado pelo senhor Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 183/05, de autoria do Nobre Vereador Arselino Tatto (PT), o qual dispensa o pagamento de taxa referente ao uso de estacionamento cobrado por Shopping Centers, Hipermercados, Supermercados e Bancos, instalados no Município de São Paulo, aos clientes que comprovem despesas correspondentes a valores iguais ou superiores a 10 (dez) vezes o valor da referida taxa.

As notas fiscais onde constam os débitos feitos pelos clientes deverão ser datadas com a mesma data do comprovante da entrada no estacionamento.

O benefício da gratuidade será para estacionamento no período de uma hora, desde que o cliente permaneça no máximo 06 (seis) horas no interior dos Shopping Centers, Hipermercados, Supermercados e 03 (três) horas nos Bancos.

As razões alegadas pelo Executivo, para justificar o seu veto total, têm como base a interferência na competência municipal onde não é atribuída ao vereador legislar sobre direito econômico e a fixação de preços de iniciativa privada.

Examinando o veto total quanto ao mérito enfocado na competência de nossa Comissão, esclarecemos que a gratuidade da taxa (uma hora de estacionamento) que deu origem à proposta, seria diluída em muito, no volume total do valor arrecadado no estacionamento.

Portanto somos pela REJEIÇÃO do Veto Total aposto ao projeto de lei em tela pelo Senhor Prefeito Municipal.

Sala das Comissões Reunidas.

Comissão de Trânsito Transportes e Atividade Econômica, em 10/11/2005.

Jorge Tadeu Mudalen – Presidente

Dalton Silvano – Relator

Arselino Tatto

Adilson Amadeu

Abou Anni

Adolfo Quintas

Donato