# Parecer Jurídico

**Consulente:** Vereador Elias Vaz.
**Parecerista:** Rodrigo de Moura Guedes.[1]
**Objeto da Consulta:** Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de Goiânia. Vagas de estacionamento de veículos. Reserva técnica fundada em exigência urbanística. Vedação de cobrança a qualquer título. Análise da viabilidade jurídica.

## DA CONSULTA

1. No início do mês em curso, as empresas que exploram os estacionamentos onerosos de alguns empreendimentos não residenciais de Goiânia, do tipo Shopping Center, adotaram uma nova metodologia para o cálculo da remuneração devida pela conservação e guarda dos veículos ali depositados, bem como promoveram um reajuste nos valores praticados, resultando, em alguns casos, em majoração de preço.

2. Consumidores insatisfeitos insurgiram contra o referido aumento, atribuindo-lhe o caráter de "abusivo", dando início a uma série de manifestações, pelos meios de comunicação e pelas redes sociais, provocando os mais diversos segmentos da sociedade e instigando o debate acerca do fato ocorrido.

3. O Vereador Elias Vaz elaborou um Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de Goiânia, propondo a vedação da cobrança, a qualquer título, de vagas de estacionamento de veículos destinadas à reserva técnica fundada em exigência urbanística, tendo apresentado este Projeto ao Dr. Henrique Tibúrcio, Presidente deste Conselho Seccional da OAB, acompanhado pelo Vereador Virmondes Cruvinel Filho, solicitando-lhe um Parecer sobre sua viabilidade jurídica.

[1] Advogado. Presidente da Comissão de Direito Imobiliário e Urbanístico da OAB, Seccional Goiás. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa / MG. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás /UFG. Especialista em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Salgado de Oliveira. Professor Substituto da Universidade Federal de Goiás. Ex-Professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Professor de Cursos de Especialização em Direito Imobiliário e em Gestão de Negócios Imobiliários do Instituto Solus. Professor do Curso de Especialização em Direito Imobiliário do RTG Especializações. Professor de cursos preparatórios para carreiras jurídicas. Palestrante da Escola Superior de Advocacia da OAB, Seccional Goiás.

4. Ante tais fatos, passa-se a tecer as seguintes considerações.

## DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA

5. O Estado de Goiás, por intermédio de sua Assembleia Legislativa, aprovou a Lei n. 15.223/2005, que, em seu artigo 1º, dispensava os consumidores do pagamento, pelo uso de estacionamento em *shopping centers*, hipermercados, instituições de ensino, rodoviárias e aeroportos instalados no estado para clientes, alunos e usuários que comprovassem despesas correspondentes a pelo menos 10 vezes o valor cobrado pelo uso do estacionamento.

6. A constitucionalidade da citada Lei foi objeto de análise por parte do Colendo Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, tendo sido julgado procedente o pedido, reconhecendo-se a inconstitucionalidade formal, ante a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, nos termos da decisão publicada em 27/04/2007[2].

7. Em uma análise perfunctória poder-se-ia, então, concluir pela inviabilidade jurídica do Projeto em questão, ante as conclusões a que chegaram os Ministros da Corte Constitucional Brasileira. Entretanto, com todo o respeito às opiniões contrárias, esta não nos parece ser a melhor solução para o caso.

8. É que os incisos I e VIII, do artigo 30, da Constituição Federal de 1988 prevêem que os Municípios são competentes para legislar sobre "assuntos de interesse local", bem como para "promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

[2] EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI 15.223/2005, DO ESTADO DE GOIÁS. CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE PAGAMENTO EM ESTACIONAMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRELIMINAR. LEGITIMIDADE ATIVA. PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN. AÇÃO PROCEDENTE. I. - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA POR MAIORIA. I.1. - A prestação de serviço de estacionamento não é a atividade principal dos estabelecimentos de ensino representados pela entidade autora, mas assume relevo para efeito de demonstração de interesse para a propositura da ação direta (precedente: ADI 2.448, rel. min. Sydney Sanches, pleno, 23.04.2003). I.2. - O ato normativo atacado prevê a isenção de pagamento por serviço de estacionamento não apenas em estabelecimentos de ensino, mas também em outros estabelecimentos não representados pela entidade autora. Tratando-se de alegação de inconstitucionalidade formal da norma atacada, torna-se inviável a cisão da ação para dela conhecer apenas em relação aos dispositivos que guardem pertinência temática com os estabelecimentos de ensino. II. - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. Ação direta julgada procedente. Precedentes. (STF. ADI 3710 / GO – GOIÁS. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/02/2007. DJ 27-04-2007 PP-00057).

9. Em outras palavras, isto equivale a dizer que os Municípios têm competência para legislar sobre a "política de desenvolvimento urbano", cujo objetivo é "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes", tendo em vista o cumprimento de uma função social pela propriedade imobiliária urbana, tudo nos temos da norma contida no artigo 182, da atual Carta Magna.

10. Neste sentido, tem-se que os Municípios estão legitimados, então, a editarem certas Leis, que acabarão se constituindo numa espécie de "espinha dorsal" para sua sustentação, como a Lei Orgânica, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Diretor.

11. A partir daí, outras Leis Municipais completarão o arcabouço jurídico local, como a Lei de Parâmetros Urbanísticos, a Lei do Uso do Solo, o Código de Obras e Edificações, a Lei da Outorga Onerosa, o Código Tributário Municipal, dentre outras.

12. Por oportuno, é de se registrar que tais Leis Municipais referem-se, também, ao exercício do Direito de Propriedade. Todavia, não foram ou são taxadas como inconstitucionais por este motivo.

13. Veja-se que, desde a concepção do Estado Social de Direito, fundamentado pelo Princípio da Solidariedade Social, a Propriedade Privada deixou de ser enxergada como um "direito sagrado e inviolável", tendo sido relativizado seu absolutismo, recebendo a proteção estatal condicionada ao exercício de uma Função Social, de sorte que o proprietário deixou de ser a única personagem principal desta relação jurídica.

14. Neste contexto, assume papel relevante a figura do não proprietário, que não se apresenta mais como mero "sujeito passivo universal", que apenas se obriga a um dever genérico de abstenção. Ao reverso, é assegurado a ele o direito de exigir que o proprietário cumpra a função social e que lhe sejam dados meios de aceder à propriedade.[3]

15. Como consequência desta nova realidade, passou-se a admitir certas restrições no exercício do Direito de Propriedade, numa verdadeira intervenção estatal na vida privada.

[3] *Cf.* JUNIOR, Eroulths Cortiano. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 153-154.

16. Na seara urbanística tal intervenção pode ser vista com maior ênfase. Veja-se, por exemplo, que o proprietário não pode edificar em seu terreno urbano o que mais lhe convier e como bem quiser. Neste caso, haverá restrições ao livre exercício do Direito de Propriedade fundadas em Leis Municipais, que disciplinarão, dentre outros, o uso do solo urbano, bem como os parâmetros urbanísticos para a construção.

17. Assim, é de se admitir a constitucionalidade de Leis Municipais que promovam restrições no exercício do Direito de Propriedade, tendo em vista a ordenação do espaço urbano e o bem-estar da coletividade.

18. No que tange ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de Goiânia em apreço, vê-se que pretende introduzir nova restrição ao exercício do Direito de Propriedade, instituindo a vedação da cobrança, a qualquer título, de vagas de estacionamento de veículos destinadas à reserva técnica fundada em exigência urbanística.

19. É salutar o esclarecimento acerca do significado da expressão "reserva técnica", qual seja "o número mínimo de vagas para estacionamento de veículos exigido para atender à demanda gerada pela atividade" realizada nas edificações não residenciais, a fim de ser minimizado o impacto no trânsito e na vizinhança, conforme § 1º, do artigo 3º, da Lei Municipal de Goiânia n. 8.617, de 9 de janeiro de 2008.

20. A esse respeito, veja-se, ainda, que o § 2º da citada Lei estabelece que "a reserva técnica exigida para atender à demanda gerada pelas edificações com atividades não residenciais a elas vinculadas **será não onerosa para o usuário**".

21. Neste sentido, poder-se-ia dizer que o Projeto de Emenda à Lei é desnecessário, posto que já exista disposição expressa com o mesmo escopo. Todavia, acreditamos que os comandos contidos nas normas em análise sejam de naturezas distintas, permitindo ao aplicador do Direito interpretar a não onerosidade prevista no referido § 2º como sendo relativa à instituição da reserva técnica e não à sua utilização, daí porque acreditamos na utilidade da norma contida no Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de Goiânia.

22. Nota-se, então, que o instituto “reserva técnica”, por natureza, tem índole urbanística, travestido em uma ferramenta cujo propósito é a ordenação do espaço urbano, tendo em vista contribuir para a harmonia deste ambiente.

**23. Destarte, considerando-se a possibilidade de os Municípios instituírem restrições ao exercício do Direito de Propriedade a fim de serem atendidos o interesse local e a ordenação da cidade, conclui-se que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município de Goiânia em tela não padeceria de inconstitucionalidade formal ou material.**

## DA POSITIVAÇÃO DO ASSUNTO NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

24. Outra questão que merece ser analisada, diz respeito à espécie normativa utilizada para disciplinar o assunto, isto é, a positivação da matéria na Lei Orgânica do Município.

25. É cediço que a Lei Orgânica de um Município está para ele como a Constituição Federal está para o País, o que significa dizer que as normas contidas na mencionada Lei Orgânica devem constituir-se em verdadeiras normas-princípios.

26. Como tais, devem revestir-se das seguintes características: generalidade; primariedade; dimensão axiológica; objetividade; transcendência; atualidade; poliformia; vinculabilidade; aderência; informatividade; complementariedade e normatividade jurídica.[4]

27. Por ser oportuno, destaca-se, aqui, a compreensão que se tem a respeito das características da generalidade e da objetividade.

28. A característica da generalidade permite que tais princípios sejam fonte geradora de outros princípios, também com normatividade, que propiciam a oxigenação constante do sistema jurídico, de modo a não engessar o ordenamento.

[4] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 29-43.

29. A objetividade significa que os princípios constitucionais não são destinados a orientar ou informar uma situação específica de determinados sujeitos, especialmente os seus criadores, mas sim a toda a uma coletividade organizada em forma estatal.

**30. Com tais considerações, nos permitimos acreditar que o assunto é relevante e merece ser disciplinado pelo Município de Goiânia, no entanto, não deveria ser positivado por intermédio da alteração proposta na Lei Orgânica, cujo conteúdo deve ser genérico e principiológico, não casuísta, como ocorre na presente hipótese.**

31. **Estamos convictos de que a alteração normativa deve ser introduzida no âmbito de uma Lei Ordinária, qual seja a citada Lei Municipal de Goiânia n. 8.617, de 9 de janeiro de 2008, ou em outra equivalente.**

32. Sugerimos mais. A lição Kelseniana nos ensina que a completude de uma norma jurídica, especialmente de caráter proibitivo, como na hipótese em apreço, pressupõe a existência dos preceitos primário e secundário.

33. Assim, o primeiro comando inserido na norma corresponde à vedação da cobrança, a qualquer título, de vagas de estacionamento de veículos destinadas à reserva técnica fundada em exigência urbanística. Contudo, casa haja o descumprimento deste comando por seus destinatários, qual a sanção a ser-lhes aplicada? Não foi prevista. A norma não está completa.

**34. Sugerimos, então, que seja prevista, também de forma expressa, a pena a ser aplicada àqueles que descumprirem o disposto na futura Lei, tendo em vista, sempre, que tal sanção deverá ter natureza administrativa e ser precedida do devido processo legal, com a oportunidade do contraditório e da ampla defesa.**

## CONCLUSÃO

**35. Por tudo o que foi exposto, com fundamento na Doutrina e Jurisprudência Pátrias, concluímos que:**

a) **não haveria inconstitucionalidade formal, tão pouco material, em Lei Municipal que instituísse a vedação da cobrança, a qualquer título, de vagas de estacionamento de veículos destinadas à reserva técnica fundada em exigência urbanística;**

b) **tal Lei não deve constituir-se na Lei Orgânica do Município, mas sim em Lei Ordinária Municipal, que deverá prever, também, a sanção a ser aplicada para o caso de descumprimento da vedação, além do procedimento administrativo necessário para a aplicação da pena, assegurados o contraditório e a ampla defesa.**

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Goiânia-GO, 15 de janeiro de 2014.

Rodrigo de Moura Guedes
Presidente da Comissão de Direito Imobiliário e Urbanístico da OAB-GO