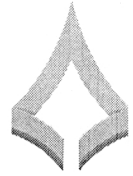




CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



PARECER N° 02/2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei n° 33/2019, que "assegura a reserva de vagas em estacionamentos privados para veículos elétricos ou híbridos".

Autor: Deputado EDUARDO PEDROSA

Relator: Deputado DEPUTADO REGINALDO VERAS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei n° 33/2019, do ilustre Deputado Eduardo Pedrosa, objetiva assegurar, nos estacionamentos privados no âmbito do Distrito Federal, a reserva de vagas privativas, devidamente sinalizadas, para os condutores de veículos automotores movidos à base de energia elétrica ou híbridos.

Além disso, o projeto prevê que, a critério dos administradores dos estacionamentos, poderá ser instalado ponto para recarga dos veículos, de forma gratuita para os usuários ou custeado por encargo específico a ser pago pelo grupo de consumidores que manifestarem interesse.

Na justificção, o autor, após fazer considerações sobre o uso de energias renováveis e sua importância para a cidade sustentável, afirma seu objetivo de "ofertar ao consumidor de veículos à base de energia elétrica ou híbridos, vagas em estacionamentos privados, bem como promover ao empreendedor privado, caso seja atrativo economicamente, a disponibilizar pontos de recarga e cobrar pelo serviço".

Examinado pela Comissão de Transporte e Mobilidade Urbana, o projeto recebeu parecer favorável.

Nesta comissão, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

PL No 33/19
FOLHA N° 08 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão emitir parecer sobre a admissibilidade *constitucional, jurídica, legal, redacional, regimental e de técnica legislativa* das proposições em geral.

A proposição em causa contém duas disposições: **1) instituição de RESERVA DE VAGAS EM ESTACIONAMENTOS PRIVADOS** para condutores de veículos automotores movidos à base de energia elétrica ou híbridos; **2) INSTALAÇÃO**, a critério dos administradores dos estacionamentos, **DE PONTO PARA RECARGA DOS VEÍCULOS.**

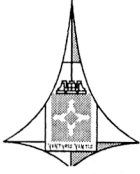
Para aferição da **admissibilidade constitucional** da proposta, impõe-se observar, inicialmente, que os estacionamentos de que trata constituem **propriedade privada**, estando submetidos, portanto, nessa condição, a **regime jurídico de direito civil**, cuja **competência legislativa é privativa da União**, conforme o art. 22, inciso I, da Constituição.

Impõe-se observar, também, que a **regulação do setor energético**, aí incluídas a distribuição e a comercialização de energia elétrica, é igualmente **competência privativa da União**, a teor do art. 22, inciso IV, da Carta Magna.

Impõe-se observar, por fim, que a instituição legal de qualquer **tratamento diferenciado** há de conformar-se ao **princípio da isonomia**, previsto, no *caput* do art. 5º da Constituição, em suas duas dimensões, a **igualdade formal** (todos são iguais perante a lei) e a **igualdade material** (garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à igualdade).

QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE FORMAL NO QUE DIZ RESPEITO À RESERVA DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO, não vislumbramos óbices ao projeto, cabendo ao Distrito Federal legislar sobre o tema, que está submetido a iniciativa comum, na forma do art. 71, *caput*, da Lei Orgânica.

PL Nº ^{CCJ} 33 / 119
FOLHA Nº 09 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



De fato, compulsada a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, nada identificamos no sentido de que essa determinação legal ofende a Constituição por usurpar a competência da União para legislar sobre direito civil, conforme previsto no art. 22, inciso I.

O STF tem afirmado a inconstitucionalidade de leis estaduais que, dispendo sobre estacionamentos privados, incidam sobre a regulação de cobrança pelo uso das vagas¹ ou sobre a prestação de serviço de segurança nesses espaços privados de acesso público², por exemplo, mas não identificamos decisão pela invalidade formal de norma editada para a simples reserva de vaga.

Já o Tribunal de Justiça declarou a constitucionalidade de leis distritais que dispunham sobre reserva de vaga em estacionamentos, em julgado cuja ementa do acórdão registrou que não incide reserva de iniciativa em favor do chefe do Executivo quanto à matéria:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS 2.477/99, 3.295/04, 3.637/05, 5.177/13 e 5.613/16. RESERVA DE VAGAS EM ESTACIONAMENTOS PARA PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA. VÍCIO DE INICIATIVA. AUSÊNCIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO³. INEXISTÊNCIA. NORMAS CONSTITUCIONAIS.

1. As Leis Distritais 2.477/99, 3.295/04, 3.637/05, 5.177/13 e 5.613/16, que versam sobre reserva de vagas nos estacionamentos públicos e privados do Distrito Federal para idosos, gestantes, portadores de necessidades especiais e mães com crianças pequenas, não estabelecem normas sobre administração de espaços públicos, uso e ocupação do solo ou quaisquer outros temas cuja iniciativa legal compete privativamente ao Governador do Distrito Federal (LODF, 3º XI, 52, 53, 71 §1º e 100 VI).

¹ Cf. p.ex: "Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital que regulou preço cobrado por estacionamento. Inconstitucionalidade formal e material. 1. **O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar** (CF/88, art. 22, I). Inconstitucionalidade formal.(...)" [ADI 4008, rel. min. Roberto Barroso, J, 08/11/2017, P, DJe-291, Divulg 15-12-2017, Public 18-12-2017. g.n.]

² Cf: " **Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil (...)** [ADI 451, rel. min. Roberto Barroso, j. 1º-8-2017, P, DJE de 9-3-2018. g.n.]

³ A Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, autora da ação, arguiu "violação à competência privativa da União para legislar sobre trânsito, na medida em que as normas distritais disciplinam novas hipóteses de acesso, sinalização e posicionamento de vagas existentes nos estacionamentos do Distrito Federal, extrapolando a competência legislativa reservada ao Distrito Federal (CF/88 22 XI c/c LODF 14".



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



2. A legislação impugnada visa garantir acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida, tema inserido na competência concorrente do Distrito Federal para legislar sobre idosos (CF 230 e LODF 270 e segs), portadores de deficiência (CF 24 XIV e LODF 17 XII), crianças e adolescentes (CF 24 XV e LODF 17 XIII) e mulheres (LODF 276 e segs.), não havendo que se falar em usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.⁴ (g.n.)

Assim, quanto à CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, não vislumbramos óbices à iniciativa de instituir reserva de vagas em estacionamentos privados como consta do art. 1º do projeto em pauta.

QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, PORÉM, TEMOS QUE O PROJETO SE REVELA INADMISSÍVEL EM FACE DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, dada a inexistência de fundamento constitucional apto a validar a concessão do tratamento diferenciado aos condutores de veículos elétricos ou híbridos nos estacionamentos privados de acesso público.

Quanto ao princípio da isonomia, é sempre esclarecedora a lição de Celso Antônio Bandeira De Mello:

*"Em verdade, o que se tem de indagar para concluir se uma norma desatende a igualdade ou se convive bem com ela é o seguinte: se o tratamento diverso outorgado a uns for 'justificável', por existir uma 'correlação lógica' entre o 'fator de discrimen' tomado em conta e o regramento que se lhe deu, a norma ou a conduta são compatíveis com o princípio da igualdade; se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de discrimen identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade."*⁵ (g.n.)

Com efeito, não identificamos, no projeto em apreço, uma "correlação lógica" entre o "fator de discrimen" (conduzir carro elétrico ou híbrido) e o "regramento que se lhe deu" (a reserva de vagas de estacionamento), razão por que somos levados a entender que o "tratamento diverso outorgado" não é "justificável", donde concluímos que a proposta de norma "desatende a igualdade", sendo, pois, incompatível com o princípio da isonomia.

⁴ Acórdão n.1129851, **20170020169384ADI**, Relator: SÉRGIO ROCHA CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 25/09/2018, Publicado no DJE: 15/10/2018. Pág.: 18/19. g.n.

⁵ Cf. **Princípio da Isonomia: Desequiparações Proibidas e Desequiparações Permitidas**, Revista Trimestral de Direito Público, 1/1993, p. 81/82.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Efetivamente, não vislumbramos, na Carta Magna nem na Lei Orgânica, preceito do qual se possa extrair fundamento para a discriminação de que trata o projeto. Tampouco identificamos, à luz do princípio constitucional da isonomia, preceito capaz de justificar o critério diferenciador eleito pelo projeto para garantir a reserva de vagas, que é a característica do veículo, não a condição do condutor.

Quanto a esse entendimento, o cotejo da norma ora proposta com a legislação federal e distrital sobre reserva de vagas de estacionamento é esclarecedor.

No plano federal, o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Pessoa com Deficiência dispõem:

*"Art. 41. É assegurada a reserva, para os **idosos**, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso."* (Lei federal no 10.741/2003)

*"Art. 47. Em todas as áreas de estacionamento aberto ao público, de uso público ou privado de uso coletivo e em vias públicas, devem ser reservadas vagas próximas aos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem **pessoa com deficiência** com comprometimento de mobilidade, desde que devidamente identificados."* (Lei federal nº 13.146/2015)

Fundamental é perceber que essas leis federais estão lastreadas por preceitos de cristalina extração constitucional, pois a Lei Maior cuida da proteção ao idoso e à pessoa com deficiência em diversos dispositivos, como, por exemplo, os seguintes:

***Arts. 23 e 24:** competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para **cuidar** da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência e para **legislar** sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;*

***Art. 203:** Objetivo da assistência social quanto a promover a **integração** da pessoa com deficiência à vida comunitária;*

***Art. 227, § 2º:** Normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de **garantir acesso adequado** às pessoas portadoras de deficiência.*

***Art. 230.** Dever da família, da sociedade e do Estado de **amparar** as pessoas idosas e gratuidade dos transportes coletivos urbanos.*

PL Nº 33 119
FOLHA Nº 2 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Já no plano distrital, as seguintes leis tratam de reserva de vaga de estacionamento:

"LEI Nº 1.432, DE 21 DE MAIO DE 1997

*Altera a Lei nº 258, de 5 de maio de 1992, que "Determina a inclusão em edifícios e logradouros de uso público de **medidas para assegurar o acesso**, naquelas áreas, **de pessoas portadoras de deficiências físicas** e dá outras providências."*
(...)

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 13 da Lei nº 258, de 5 de maio de 1992, o § 2º e renomeado, em conseqüência, o parágrafo único, da forma que segue:

Art. 13. Os estacionamentos de uso público manterão 3% (três por cento) das suas vagas reservadas para veículos adaptados para pessoas deficientes.

(...)"

"LEI Nº 2.477, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1999

*Dispõe sobre a obrigatoriedade de **destinação de vagas para o idoso** nos estacionamentos públicos e privados no Distrito Federal."*

"LEI Nº 5.177, DE 19 DE SETEMBRO DE 2013

*Dispõe sobre a **reserva de vagas para gestantes e mães com filho de até dois anos de idade**, em estacionamentos no Distrito Federal, na forma que especifica."*
(g.n.)

Do mesmo modo que aquelas leis federais, estas leis distritais estão lastreadas por preceitos de ordem constitucional, pois a Lei Orgânica preconiza, por exemplo:

Art. 191. *Atribuição do Poder Público de desenvolver **programas alimentares específicos** dirigidos a **idosos, gestantes e portadores de deficiência**.*

Art. 218, II, "e": *Competência do Poder Público para assegurar **serviços assistenciais de atendimento a idoso e a pessoa portadora de deficiência**, na comunidade.*

Art. 254, parágrafo único: *atendimento especial a criança, **idoso e pessoa com deficiência** nas unidades e centros esportivos pertencentes ao Poder Público.*

Art. 255, IV: *Garantia da **adaptação dos espaços** para esporte e lazer necessária para **pessoas com deficiência, crianças, idosos e gestantes**.*

Tais grupos populacionais específicos, como se vê, mereceram **especial proteção da Carta Magna e da Lei Orgânica**, que, no caso específico das leis federais e distritais relacionadas, foi concretizada pelo legislador ordinário mediante

PL Nº 33/119
FOLHA Nº 13 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



edição de **normas facilitadoras da acessibilidade**, no âmbito da política de mobilidade urbana, de que trata a Lei nº 12.587/2012⁶.

Nesse contexto é que se inserem as mencionadas leis de reserva de vagas de estacionamentos, espaços que fazem parte do sistema nacional de mobilidade como "infraestruturas de mobilidade urbana", conforme previsto no art. 3º, § 3º, inciso II, da Lei nº 12.587/2012, que prevê:

"Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

(...)

*V - estabelecimento da **política de estacionamentos de uso público e privado**, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana".*

Bem se vê, em face do princípio da isonomia, **há amplo lastro constitucional a amparar, consideradas as dificuldades de mobilidade, o tratamento diferenciado promovido pela reserva de vagas relativamente a idosos, pessoas com deficiência, gestantes e mães com crianças de colo**, na linha da formulação teórica segundo a qual **devem ser tratados desigualmente os desiguais, na medida da desigualdade, para alcance da igualdade substancial**, o que não vislumbramos relativamente aos condutores de veículos elétricos e híbridos, como proposto no projeto em apreço.

Nessa linha de compreensão, importa registrar a decisão do TJDFT que declarou, à unanimidade, a inconstitucionalidade material, por ofensa ao princípio da isonomia, da lei distrital que reservava vagas de estacionamento para advogados inscritos na OAB/DF, em acórdão assim exarado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº. 5.640/16. PRIORIDADE NO ATENDIMENTO DE ADVOGADOS INSCRITOS NA OAB/DF NOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE 3 (TRÊS) VAGAS PRIVATIVAS DE ESTACIONAMENTO NOS PODERES DO DISTRITO FEDERAL. INCOMPATIBILIDADE FORMAL E MATERIAL. ARTIGOS 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, 14,

⁶ Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, "instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a **melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas** e cargas no território do Município". (g.n.)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



19, CAPUT, 25, 53, 71, § 1º, INCISO IV, E 100, INCISOS VI E X, LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

(...)

III - A despeito da indispensabilidade do advogado para administração da Justiça e de todas as garantias para a prestação de serviço público e exercício de função social no ministério privado (Lei n.º 8.906/94, art. 2º, § 1º), a Lei 5.640/16 cria **privilégio injustificado** para os advogados inscritos na OAB/DF, o que **viola o princípio da isonomia, tornando a mencionada lei materialmente inconstitucional.**

IV - Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.640, de 22.03.16, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. "(g.n.)⁷

No julgamento dessa ação, assim se manifestou o relator:

"O **princípio da isonomia** ou da igualdade possui dupla acepção, uma de ordem formal e outra de ordem material. A primeira, consagrada no caput do art. 5º da Constituição, preceitua mera igualdade legal, ou seja, o tratamento semelhante de todos pela lei. **A acepção material ou substancial**, por sua vez, prevista nos artigos 3º, I, III, IV; art. 5º, XLII, XLIII; art. 7º, XX, XXX; 12, § 3º e 37, VIII, todos da Constituição, **decorre do reconhecimento da desigualdade no plano fático e impõe o dever de tratamento desigual aos desiguais, com a finalidade de promover a igualdade substancial.**

O legislador infraconstitucional não está impedido de editar leis que instituem tratamento diferenciado, desde que o faça para garantir a igualdade material. O importante é a finalidade protegida e que o elemento discriminador - o fator compensador - seja escolhido para atender uma finalidade amparada pela Constituição.

(...)

Não há no plano fático justificativa para, considerando a supremacia do interesse público e a indispensabilidade do advogado, garantir tratamento prioritário e acessibilidade diferenciada a essa categoria profissional, em detrimento de outras que também desempenham relevantes serviços para a sociedade, a exemplo dos profissionais da saúde, fiscais da Administração, arquitetos, engenheiros, policiais etc.

Portanto, a falta de razoabilidade para o tratamento discriminatório viola o princípio da isonomia e inquina com o vício da inconstitucionalidade material a lei impugnada.

Não há justo motivo para o tratamento prioritário e acessibilidade diferenciada."(g.n.)

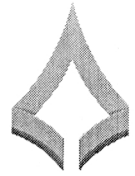
Do mesmo modo, a nosso juízo, não se mostra consentâneo com o texto nem com o espírito da nossa Constituição o tratamento diferenciado aos condutores nos estacionamentos pelo fato de que conduzem veículos de tração elétrica ou híbrida, pois isso, além do mais, **deslocaria o foco da proteção legal, retirando-o da condição da pessoa** – idosa ou com deficiência, por exemplo – **para direcioná-lo à característica do veículo** que ela conduz.

⁷ 20160020169103ADI, Relator: JOSÉ DIVINO - CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 14/02/2017, Publicado no DJE: 21/02/2017. Pág.: 403-407.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Tal iniciativa, ademais, distinguiria pessoas mediante traço desigualador que não reside nelas mesmas, o que é inadmissível por afrontoso ao princípio da isonomia, como leciona Celso Antônio Bandeira de Melo:

"(...) é inadmissível, perante a isonomia, discriminar pessoas ou situações ou coisas (o que resulta, em última instância, na discriminação de pessoas) mediante traço diferencial que não seja nelas mesmas residentes."⁸

À vista do exposto, é nosso entendimento que a proposição em causa, ao instituir **reserva de vagas em estacionamentos privados** para condutores de veículos automotores movidos à base de energia elétrica ou híbridos, não reúne condição de admissibilidade por incidir em **inconstitucionalidade material em face do princípio da isonomia**.

Por fim, **QUANTO À CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROJETO NO QUE DIZ RESPEITO À INSTALAÇÃO DE PONTO PARA RECARGA DOS VEÍCULOS NOS ESTACIONAMENTOS**, como consta de seu art. 2º, **não vislumbramos condição de admissibilidade em face da competência privativa da União para regular o setor energético**, conforme previsto no art. 22 da Constituição:

"**Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão;"

Ao dispor sobre o tema, pois, o projeto incide em inconstitucionalidade formal, haja vista que o Distrito Federal não detém legitimidade constitucional para fazê-lo.

PL Nº 33/19
FOLHA Nº 10 RUBRICA

⁸ *In Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, Ed. Malheiros, 3ª edição, p. 29.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Constituição e Justiça



Por oportuno, observamos que a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL⁹ editou a Resolução Normativa nº 819/2018, que “estabelece os procedimentos e as condições para a realização de atividades de recarga de veículos elétricos”.

Nos termos dessa norma, incidindo exatamente sobre o conteúdo do art. 2º do projeto, é permitida a qualquer interessado a realização de atividades de recarga de veículos elétricos, inclusive para fins de exploração comercial a preços livremente negociados, a chamada *recarga pública*:

"Art. 9º É permitida a recarga de veículos elétricos de propriedade distinta do titular da unidade consumidora, inclusive para fins de exploração comercial a preços livremente negociados."

Por todo o exposto, no exercício da atribuição regimental contida no art. 63, inciso I e § 1º, não sem louvar a preocupação do ilustre autor com a sustentabilidade ambiental, manifestamos voto pela **INADMISSIBILIDADE CONSTITUCIONAL do Projeto de Lei nº 33/2019**, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de atribuição deste colegiado.

Sala das Comissões, em...

Deputado REGINALDO SARDINHA

Presidente

Deputado REGINALDO VERAS

Relator

⁹ Instituída pela Lei nº 9.427/1996 com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.