

PUBLICADO DOC 23/08/2007, PÁG. 89

PARECER CONJUNTO Nº DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE TRÂNSITO, TRANSPORTE, ATIVIDADE ECONÔMICA, TURISMO, LAZER E GASTRONOMIA; DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 127/07**.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Abou Anni, que visa dispor sobre a expedição de licenças concedidas a transportadores de escolares e sobre sua limitação a um número compatível com as necessidades do Município e com a qualidade e a remuneração desse serviço.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

Analisada a questão sob o ponto de vista da regulamentação do trânsito, temos que embora a Carta Magna reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), a própria Constituição Federal atribuiu ao Município competência para ordenar o trânsito urbano e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo, que são atividades de interesse local (art. 30, I e V).

Como ensina Hely Lopes Meirelles, "a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades de estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população (...) Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade (...) Especial atenção das autoridades locais deve merecer o trânsito de veículos e pedestres, nas vias e logradouros públicos. A primeira preocupação há de ser o estabelecimento de boas normas de circulação, tendentes a descongestionar o centro urbano, os locais de comércio, os pontos de retorno (...) Nessa regulamentação local, além das normas gerais contidas no Código Nacional de Trânsito e nos regulamentos estaduais, o Município pode estabelecer condições particulares para cada rua ou zona, atendendo às peculiaridades locais e ao perigo que oferece à coletividade (in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 319/320 e 363).

Há que se distinguir, no entanto, entre normas de trânsito, insertas no Código de Trânsito Brasileiro, sobre as quais o Município não tem competência para legislar, sob pena de extrapolar os limites do predominante interesse local, das normas de organização do serviço de trânsito.

Veja-se a respeito a lição de José Nilo de Castro:

"Dentre os serviços públicos municipais (...) arrolam-se os seguintes: arruamento, alinhamento e nivelamento, promoção do adequado ordenamento territorial urbano (art. 30, VIII, CF); águas e esgotos; iluminação pública; pavimentação e calçamento; galerias de águas pluviais; trânsito e tráfego ...sinalização de vias urbanas e das estradas municipais, sua regulamentação e fiscalização, arrecadando-se as multas relativas às infrações cometidas em seu território...Merecem explicitação os serviços de trânsito e tráfego, de competência do Município. Não se confundem com os do Estado. O trânsito e o tráfego nas vias municipais, notadamente no perímetro urbano, são de competência municipal, cuja organização e execução, portanto, se ordenam pelas leis locais, como a previsão de infrações e de sanções aos infratores do trânsito e do tráfego municipais...A circulação urbana e o tráfego local são disciplinados por leis locais, no exercício da autonomia do Município" (in "Direito Municipal Positivo", Ed. Del Rey, 2ª ed., págs. 207 e 208).

Ainda, dentre as normas de organização do serviço de trânsito há mais uma vez que se distinguir entre aquelas que representam normas gerais e abstratas, que podem ser objeto de iniciativa legislativa tanto do Executivo quanto do Legislativo, e aquelas meramente

administrativas, que representam atos concretos de administração, de competência exclusiva do Poder Executivo.

O Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 24, II, 1ª parte, ao atribuir à autoridade de trânsito municipal competência para, “no âmbito de sua circunscrição, planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais”, não as distinguiu, passando a errônea impressão de que somente a autoridade administrativa estaria apta a regulamentar a matéria que elenca, unicamente mediante decretos e portarias.

Todavia, tal interpretação atribui a uma lei federal a possibilidade de, em desacordo com a Constituição Federal, cercear a iniciativa do Poder Legislativo, o que não se pode admitir.

Desta feita, entendemos que o limite deve ser posto, inicialmente, em razão da matéria ser norma de trânsito, de competência privativa da União, ou serviço de organização do trânsito, de competência do Município. Já quanto à restrição da iniciativa legislativa, deve ser colocado no fato de ser norma geral e abstrata, de iniciativa legislativa concorrente entre Legislativo e Executivo e ato concreto de administração, que encontra-se via de regra fora do campo da lei em sentido formal e portanto de competência privativa da autoridade de trânsito, aí entendida somente o Poder Executivo.

Como de vê, não configuram as regras insertas na Lei nº 12.490/97 meras questões de gestão administrativa, ou ainda, concretamente afetas à administração dos bens municipais. Tais assuntos, normalmente encontram-se fora do alcance da lei, devendo ser tratados por meio de atos administrativos. E, quanto a forma legal é necessária, ela decorre de exigência contida na Lei Orgânica do Município, o que não retira do ato o seu caráter concreto. É o caso, por exemplo, de leis que autorizam a concessão de uso, alienação ou aquisição de bens públicos municipais.

De fato, o que se deve ter em mente é que existem normas de administração concretas e normas de administração gerais e abstratas, para aí concluir-se que tão-somente as primeiras encontram-se aquém da iniciativa do Poder Legislativo.

Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos...”

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.”

(in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, pág. 24)

Lembre-se, ainda, recente alteração da Lei Orgânica, efetivada por meio da Emenda nº 28/06, que ao alterar a redação do art. 37, § 2º, IV da Lei Orgânica, excluiu o serviço público das matérias reservadas à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, espelhando, assim, o disposto na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo.

Ante o exposto somos,  
PELA LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, as Comissões de Mérito entendem ser inegável o interesse público da proposta, razão pela qual manifestam-se  
FAVORAVELMENTE.

Quanto aos aspectos financeiros a Comissão de Finanças e Orçamento nada tem a opor na medida em que as despesas com a execução do projeto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

FAVORÁVEL, portanto, o parecer.  
Sala das Comissões Reunidas

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA  
COMISSÃO DE TRÂNSITO, TRANSPORTE E ATIVIDADE ECONÔMICA  
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES  
COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO”