



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 266/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0056/15.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria do nobre Vereador Eduardo Tuma, que visa dispor sobre a revogação dos efeitos das Portarias 203 a 206/2015-DSV.GAB, publicadas em 18 de junho de 2015, que reduziram as velocidades nas marginais - Tietê e Pinheiros, no âmbito do Município de São Paulo.

O presente Projeto de Decreto Legislativo se justifica uma vez que a redução da velocidade nas marginais foi promovida com fundamento em estudos técnicos que tiveram como parâmetro cidades e capitais de outros países onde a realidade é diferente e incompatível com a da capital paulista.

Também fundamentaria a medida o clamor público que refutou a ação de redução da velocidade nas marginais, ressaltando-se que esta conduta descaracterizou as marginais como corredores de escoamento do fluxo de veículos na região do centro expandido.

Por fim, a sustação pretendida ainda objetiva afastar medida que teve nítida motivação arrecadatária da municipalidade, pois além de reduzir drasticamente as velocidades nas marginais, também instalou vários equipamentos de fiscalização de velocidade nestas vias.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que o decreto legislativo é o instrumento apto a ser utilizado nas hipóteses em que o Poder Executivo exorbita de sua competência regulamentar e usurpa a competência legislativa da Câmara.

Deve ser lembrado que "os decretos ou regulamentos de execução costumam ser definidos como regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei a que se referem. A Constituição de 1988 expressamente prevê a edição de regulamentos de execução em seu art. 84, IV. Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis." (...) "Os decretos de execução, uma vez que necessitam sempre de uma lei prévia a ser regulamentada, são atos normativos ditos secundários (o ato primário é da lei, pois deflui diretamente da Constituição); situam-se hierarquicamente abaixo da lei, a qual não podem contrariar, sob pena de serem declarados ilegais. A própria Constituição, em seu art. 49, inciso V, atribui competência ao Congresso Nacional para 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar' " (in Direito Constitucional Descomplicado, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Ed. Método, 4ª edição, pág. 587).

Importa ressaltar, também, que a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição, em seu art. 84, VI, para que o Presidente da República disponha sobre organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

Portanto, hoje, a Constituição Federal expressamente prevê a edição de decretos como atos primários, diretamente hauridos de seu texto, independentemente de lei.

Conforme ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, "os decretos previstos nessa Emenda (art. 84, VI, da Constituição) são atos de efeitos internos, dispondo sobre a organização e funcionamento da Administração e a extinção de cargos vagos, embora, indiretamente, tenham reflexos para os administrados em geral" (ob. cit. págs 590/591).

Assim, podem ser sustados tanto os decretos que sob o pretexto de dar cumprimento a uma lei inovem a ordem jurídica, quanto àqueles que, autonomamente editados, regulam matéria reservada à lei ou a violem de forma expressa. Cabe observar ainda que essa mesma ordem de raciocínio deve ser aplicada às Portarias.

Fixada a competência da Câmara para a matéria partiremos para a análise do caso concreto.

As Portarias, cuja sustação o presente Projeto de Decreto Legislativo pretende, reduziram a velocidade nas marginais Tietê e Pinheiros, no âmbito do Município de São Paulo.

Fundamentam-se, portanto, na regulamentação do trânsito definido como "o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação". (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 318).

Cabe observar que embora regulamentação e ordenação do trânsito urbano e do tráfego local sejam matérias de competência Municipal atribuídas ao Executivo a quem compete a organização administrativa dos bens municipais, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV, e 111, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo, certo é o Executivo encontra seus limites de atuação no disposto em Lei.

Dessa forma, não lhe é permitido, ainda que no exercício de sua competência para administrar a cidade e ordenar o trânsito e o tráfego local, que o faça em desconformidade com o disposto em legislação vigente, ressaltando-se que as Portarias, tal como os Decretos, devem obediência às Leis.

O Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, em seu art. 238, estabelece os componentes do Sistema Viário:

Art. 238. São componentes do Sistema Viário:

§ 1º As vias estruturais, classificadas em 3 (três) níveis, conforme Quadro 9 anexo:

I - as vias de nível 1 (N1) são aquelas utilizadas como ligação entre o Município de São Paulo, os demais municípios do Estado de São Paulo e demais Estados da Federação;

II - as vias de nível 2 (N2) são aquelas não incluídas no nível anterior, utilizadas como ligação entre os municípios da Região Metropolitana de São Paulo e com as vias de nível 1;

III - as vias de nível 3 (N3) são aquelas não incluídas nos níveis anteriores utilizadas como ligação entre distritos, bairros e centralidades do Município de São Paulo.

§ 2º As vias não estruturais, classificadas como:

I - coletoras, com função de ligação entre as vias locais e as vias estruturais;

II - locais, com função predominante de proporcionar o acesso aos imóveis lindeiros, não classificadas como coletoras ou estruturais;

III - ciclovias;

IV - de circulação de pedestres.

Vê-se, assim, que o Plano Diretor instituiu um verdadeiro escalonamento de vias em razão da sua função o que, como bem salientado na Justificativa que acompanha o presente Projeto de Decreto Legislativo, pressupõe limites de velocidade diferenciados.

Dessa forma, ao simplesmente equiparar a velocidade limite das marginais, que tem a natureza de estrutural com as demais vias não estruturais, possível concluir que as referidas Portarias contrariam a sistemática posta pelo Plano Diretor Estratégico na estruturação do Sistema Viário.

Diante do exposto, impõe-se a sustação da portaria em questão, com fundamento no art. 14, XIII da Lei Orgânica do Município, que atribui à Câmara competência para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar. Registre-se que a

instrumentalização do ato de sustação se dá por intermédio de decreto legislativo, uma vez que, nos termos do art. 236 do Regimento Interno, esta é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna do Legislativo.

Nos termos do art. 105, inciso XIII, do Regimento Interno, a propositura é matéria que deve ser submetida a apreciação do Plenário.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/3/16.

Ari Friedenbach - PHS

Conte Lopes - PP

Eduardo Tuma - PSDB

David Soares - PSD

Gilberto Natalini - PV

Patrícia Bezerra – PSDB

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR ARSELINO TATTO E DO VEREADOR ALFREDINHO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 0056/15.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de autoria do nobre Vereador Eduardo Tuma, que visa dispor sobre a revogação dos efeitos das Portarias 203 a 206/2015-DSV.GAB, publicadas em 18 de junho de 2015, que reduziram as velocidades nas marginais - Tietê e Pinheiros, no âmbito do Município de São Paulo.

De acordo com a justificativa que acompanha a proposta, a sustação pretendida se justificaria: i) por ter sido a redução promovida pela Secretaria de Transporte fundamentada em estudos técnicos que tiveram como parâmetro cidades e capitais de outros países onde a realidade "in loco" é diferente e incompatível com a da capital paulista; ii) para atender ao clamor público que teria refutado a ação de redução da velocidade das marginais, uma vez que tal redução teria descaracterizado as marginais como corredores de escoamento do fluxo de veículos na região limítrofe do centro expandido; iii) para afastar a medida adotada que teria notória motivação arrecadatória, uma vez que a municipalidade, além de reduzir drasticamente as velocidades nas marginais, teria ainda instalado vários equipamentos de fiscalização de velocidade nestas vias.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, conforme será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que o decreto legislativo é o instrumento apto a ser utilizado nas hipóteses em que o Poder Executivo exorbita de sua competência regulamentar e usurpa a competência legislativa da Câmara, nos termos do disposto no art. 49, inciso V da Constituição Federal, repetido pela nossa Lei Orgânica em seu art. 14, inciso XIII, em razão do princípio da simetria das formas, in verbis:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional;

...

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (CF)

Art. 14. Compete privativamente à Câmara Municipal:

...

XIII - zelar pela preservação de sua competência legislativa, sustando os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar; (LOM)

Deve ser lembrado que "os decretos ou regulamentos de execução costumam ser definidos como regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei a que se referem. A Constituição de 1988 expressamente prevê a edição de regulamentos de execução em seu art. 84, IV. Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis." (...) "Os decretos de execução, uma vez que necessitam sempre de uma lei prévia a ser regulamentada, são atos normativos ditos secundários (o ato primário é da lei, pois deflui diretamente da Constituição); situam-se hierarquicamente abaixo da lei, a qual não podem contrariar, sob pena de serem declarados ilegais. A própria Constituição, em seu art. 49, inciso V, atribui competência ao Congresso Nacional para 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar' " (in Direito Constitucional Descomplicado, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Ed. Método, 4ª edição, pág. 587).

Importa ressaltar, também, que a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição, em seu art. 84, VI, para que o Presidente da República disponha sobre organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

Portanto, hoje, a Constituição Federal expressamente prevê a edição de decretos como atos primários, diretamente hauridos de seu texto, independentemente de lei.

Conforme ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, "os decretos previstos nessa Emenda (art. 84, VI, da Constituição) são atos de efeitos internos, dispendo sobre a organização e funcionamento da Administração e a extinção de cargos vagos, embora, indiretamente, tenham reflexos para os administrados em geral" (ob. cit. págs 590/591).

Assim, podem ser sustados tanto os decretos que sob o pretexto de dar cumprimento a uma lei inovem a ordem jurídica, quanto àqueles que autonomamente editados regulam matéria reservada à lei. Essa mesma ordem de raciocínio se aplica às Portarias.

Fixada a competência da Câmara para a matéria partiremos para a análise do caso concreto.

As Portarias, cuja sustação o presente Projeto de Decreto Legislativo pretende, reduziram a velocidade nas marginais Tietê e Pinheiros, no âmbito do Município de São Paulo.

Fundamentam-se, portanto, na regulamentação do trânsito definido como "o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação". (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 318).

Embora a Carta Magna reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso 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, incisos I e V).

Cabe observar ainda que a organização do trânsito é atividade afeta ao Chefe do Poder Executivo a quem compete a organização administrativa e a administração de bens municipais, nos termos dos artigos 37, § 2º, IV, e 111, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

No mesmo sentido, vale mencionar que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97) expressamente atribuiu aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animal. (destacamos; art. 24, inciso II, 1ª parte).

Vê-se, assim, que as Portarias cuja sustação ora se pretende, foram exaradas no exercício da competência conferida ao Poder Executivo para ordenação do trânsito, não acarretando em qualquer usurpação da competência legislativa desta Casa, razão pela qual afastada a possibilidade de sua sustação por decreto legislativo, razão pela qual somos,

PELA ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/3/16.

Alfredinho - PT – Presidente
Arselino Tatto – PT - Relator
Ari Friedenbach – PHS (contrário)
Conte Lopes – PP (contrário)
Eduardo Tuma – PSDB (contrário)
David Soares – PSD (contrário)
Gilberto Natalini – PV (contrário)
Patrícia Bezerra – PSDB (contrário)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 02/04/2016, p. 122

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.