

PARECER Nº 469/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0316/10.

Trata-se de projeto de Lei, de iniciativa do nobre Vereador Carlos Apolinário, que dispõe sobre o Pedágio Urbano Municipal no Município de São Paulo.

A proposta consigna que o Poder Público Municipal, em sua política de planejamento do sistema de trânsito e transporte urbanos, envidará esforços para a instituição do Pedágio Urbano Municipal, nas mesmas vias incluídas no rodízio municipal de veículos, com cobrança de tarifa única diária e isenção aos sábados, domingos e feriados e dos veículos isentos do rodízio municipal.

Segundo a proposta, ainda, a medida visa melhorar a fluidez do tráfego urbano, evitando excessivos engarrafamentos, custeio e melhorias no transporte coletivo municipal e a melhora na qualidade do ar e no meio ambiente.

Sob o aspecto estrito da legalidade, a propositura reúne condições de prosseguimento.

Primeiramente, cabe salientar que a Carta Magna reserva privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte (art. 22, inciso XI), e, no exercício de tal competência, foi editado o Código de Trânsito Brasileiro.

Todavia, a competência da União se encerra em assuntos que reflitam em todo o território nacional, podendo os Estados-membros e o Município legislar sobre o assunto para atender suas peculiaridades regionais e locais, respectivamente, desde que não conflitem com as normas gerais de observância obrigatória.

Nesse passo, preleciona o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles:

O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação – federal, estadual e municipal –, conforme a ‘natureza e âmbito do assunto a prover.

(...)

De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V)

(...)

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, entre outras.

O tráfego sujeita-se aos mesmos princípios enunciados para o trânsito no que concerne à competência para sua regulamentação: cabe à União legislar sobre tráfego interestadual; cabe ao Estado-membro prover o tráfego regional; e compete ao Município dispor sobre o tráfego local, especialmente o urbano. (In Direito Municipal Brasileiro. 16ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2008, p. 453/6.)

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 à 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. (In "Direito Municipal Positivo", Ed. Del Rey, 2ª ed., p. 207/208).

Como se vê, a norma proposta não configura mera questão de gestão administrativa, ou ainda, concretamente afeta à administração dos bens municipais. Tais assuntos, normalmente encontram-se fora do alcance da lei, devendo ser tratados por meio de atos administrativos. E, quando 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, p. 24) (grifo nosso)

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, inciso 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.

Sob este ponto de vista, portanto, o estabelecimento do Pedágio Urbano Municipal no âmbito do Município de São Paulo, deve ser entendido como regulamentação geral sobre o serviço de organização do trânsito, sobre a qual tem o Vereador competência para legislar.

Por fim, ressalte-se que a propositura tem como um dos seus objetivos a melhoria da qualidade do ar e do meio ambiente.

Assim, ressalte-se que a matéria de fundo versada no projeto – preservação do meio ambiente – representa uma das maiores preocupações da atualidade.

A manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado, além de se tratar de assunto que, por óbvio, é de total interesse da humanidade, uma vez que é imperiosa à sobrevivência humana e à sadia qualidade de vida, foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo, ao impor ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso I, da Constituição Federal), o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nesta esteira, o Poder Público, em todas as suas esferas, vem adotando as medidas possíveis a fim de cumprir o dever constitucional de preservação do meio ambiente. Consigne-se que é inquestionável a competência do Município para zelar pela preservação do meio ambiente, conforme se verifica do dispositivo constitucional abaixo transcrito:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Atenta a tal panorama, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever-poder do Município de zelar pelo meio ambiente:

Art. 7º É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

I – meio ambiente humanizado, sadio e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, para as presentes e futuras gerações;

O projeto está amparado no arts. 23, inciso I, 30, incisos I e V e 225 da Constituição Federal e arts. 7º, inciso I, 13, inciso I; 37, "caput" e 179, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Destaque-se, ainda, que estando o projeto em análise relacionado com a política municipal de meio ambiente é necessária à realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação do projeto depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 25/04/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

JOSÉ AMÉRICO - PT - RELATOR

EDIR SALES - PSD

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD

SANDRA TADEU - DEM