

PARECER Nº 573/2013 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0148/13

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Laércio Benko, que visa alterar a Lei nº 12.490/97, que versa sobre o Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo, a fim de dispor sobre a exclusão de policiais militares, civis e guardas civis metropolitanos da restrição imposta quanto à circulação de veículos.

Sob o aspecto formal, o projeto foi elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, I, da Constituição Federal e 13, I, e 37, caput, da Lei Orgânica do Município, que asseguram a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local.

Com efeito, a norma que regulamenta o rodízio municipal deve ser entendida como regulamentação geral do serviço de organização do trânsito, sobre a qual tem o Vereador competência para legislar.

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, 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 (...) 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).

Diga-se, aliás, que o próprio Código de Trânsito Brasileiro reconheceu a competência municipal para instituir a regulamentação sobre o rodízio, nos termos de seu art. 24, XVI.

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 de a 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 se encontra, 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 se 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, 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, pág. 24)

Lembre-se, ainda, da 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.

Especificamente com relação à exclusão dos policiais militares, civis e guardas municipais da restrição imposta à circulação de veículos, é necessário ter em mente que o rodízio de veículos é uma cota de sacrifício a todos imposta em prol da fluidez do trânsito e até da melhoria da qualidade do ar. Necessidade de trafegar com seus veículos todos os dias, sem dúvida, todas as categorias a tem.

Porém, com relação a algumas categorias justifica-se a exclusão, por se fazer presente a correlação lógica entre o fator de *discrímen* e o desequilíbrio legal a que se chega, sem ofensa ao princípio constitucional da igualdade.

Embora claro o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, excluindo-se aquelas hipóteses em que salta aos olhos a existência de correlação lógica entre o fator de *discrímen* e a desequiparação procedida, como por exemplo no caso dos taxistas em que negar-se-lhes a circulação em virtude do rodízio semanal é subtrair-lhes 04 dias úteis de trabalho por mês, trabalho este que consiste justamente na circulação de automóvel, existem outras hipóteses em que a avaliação deste liame depende também de aspectos subjetivos, culturais e temporais.

Entendemos, assim, que a despeito da legalidade quanto à iniciativa legislativa sobre a matéria aqui tratada, a análise da real necessidade de exclusão do rodízio e a avaliação da referida correlação lógica no presente caso deve ser feita pelas comissões de mérito competentes.

Sob outro aspecto, ainda, é importante salientar que a instituição do rodízio tem seus reflexos sobre o controle da poluição, assunto sobre o qual tem o Município competência para legislar eis que a Constituição Federal dispõe ser competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), e também os Municípios, eis que a eles cabe suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos limites do interesse local (art. 30, I e II).

O art. 23, VI, da Carta Magna, também, dispõe sobre a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e a Lei Orgânica do Município, e ao tratar de meio ambiente, determina que o Município deve zelar pela sua preservação, conservação, defesa e recuperação, estabelecendo, inclusive, normas, critérios e padrões para a administração da qualidade ambiental (art. 180 e 181).

A Lei Federal nº 6.938/81 menciona, por fim, a competência dos Municípios para, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, elaborar normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente (art. 6º, parágrafos 1º e 2º).

Assim, com a ressalva de que às comissões de mérito envolvidas caberá a avaliação da efetiva necessidade da exclusão do rodízio aos policiais militares, civis e guardas municipais, bem como o seu impacto sobre o controle da poluição, entendemos que o projeto não encontra óbices legais, estando amparado nos 24, VI, e 30, I e II, da Constituição Federal e nos arts. 13, I e II; 180 e 181, da Lei Orgânica do Município e art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 6.938/81.

Por se tratar de projeto que versa sobre política municipal de meio ambiente, deverão ser convocadas durante sua tramitação pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município.

Ademais, diante de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa, 24/04/2013.

Goulart – PSD – Presidente

Abou Anni – PV

Alessandro Guedes – PT

Arselino Tatto – PT

Conte Lopes – PTB – Relator

Eduardo Tuma – PSDB

George Hato – PMDB

Laércio Benko – PHS

Sandra Tadeu – DEM – Abstenção