

PARECER Nº 751/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0342/96**.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Wadih Mutran, que determina a afixação de placas a cinquenta metros de todas as escolas localizadas neste Município com os seguintes dizeres: “Devagar! Dirija com Cuidado, Escola”.

De acordo com a propositura, será permitido ao Poder Executivo firmar parcerias com a iniciativa privada para a exploração publicitária das respectivas placas.

Apesar do meritório propósito de seu autor, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que invade campo de competência privativa do Executivo.

O projeto cuida de matéria atinente à sinalização do trânsito e, considerando que os meios de circulação interessam a todo o país, a Constituição Federal reservou à União a competência privativa para legislar sobre trânsito, nos exatos termos do art. 22, inciso XI.

Todavia, os Estados membros e os Municípios detêm competência para disciplinar o trânsito no âmbito restrito de seus aspectos regionais e locais, respectivamente, principalmente exercendo competências administrativas para ordenação da circulação urbana e do tráfego local, consoante o art. 23, inciso XII, da Carta Magna, desde que tenham pertinência com as competências que lhes são próprias e que digam respeito à segurança pública e à educação para o trânsito, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

No exercício de sua competência privativa, a União editou o Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – que em seu art. 24, inciso III, expressa:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário; (grifamos)

Desse modo, as providências atinentes à sinalização do trânsito no âmbito local, nos termos da legislação de observância nacional, competem ao Poder Executivo, através de seus órgãos técnicos competentes, matéria, portanto, atinente à organização administrativa, de tal sorte que o impulso do processo legislativo com tal conteúdo é competência privativa do Sr. Prefeito, nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI e 70, XIV, todos da Lei Orgânica Municipal, em respeito ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, regra que a reserva de iniciativa objetiva preservar.

Ressalta-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo posiciona-se no sentido de entender serem inconstitucionais leis de conteúdo semelhante ao do presente projeto, por representarem indevida ingerência do Poder Legislativo em assunto tipicamente administrativo que, como tal, é sujeito exclusivamente ao crivo do Poder Executivo. Corroborando essa assertiva, a título ilustrativo, transcreve-se abaixo segmento de decisão proferida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade – autos nº 161.860-0/0-00 julgada em 20/08/08 – na qual se impugnava lei municipal de iniciativa parlamentar que determinava a instalação de faixas exclusivas para travessia de pedestres:

INCONSTITUCIONALIDADE – ADIN LEI Nº 4.147/2006, DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ - ATRIBUIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUTIVO CONCERNENTE NA INSTALAÇÃO DE FAIXAS EXCLUSIVAS PARA TRAVESSIA DE PEDESTRES - CRIAÇÃO INDEVIDA PELA

CÂMARA MUNICIPAL – INVASÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO – COMPETÊNCIA COM EXCLUSIVIDADE, DAS INICIATIVAS DE LEI QUE ATRIBUEM OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO MUNICIPAL .- AFRONTA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS/ESTADUAIS - AÇÃO PROCEDENTE.

No caso sub judice, a lei em exame determina providências administrativas ao Executivo no âmbito da gestão ordinária do Município, envolvendo matéria típica de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, sendo vedada, portanto, a iniciativa do Poder Legislativo. (rei. Des. MILTON COCCARO, j. em 12.12.90).

Assim, é cristalina a invasão pelo Legislativo de área característica da função do Chefe do Executivo, extrapolando sua atribuição de edição de normas, com evidente invasão de competência, afrontando, por via de consequência, o princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Tendo em consideração a simetria da hipótese vertente com aquela tratada no voto transcrito no parágrafo anterior, a decisão ali ventilada é igualmente válida para o balisamento da presente questão.

Ademais, por demandar uma série de atos materiais para sua implementar a afixação de placas contendo o aviso em questão, inviável, pois, à Câmara Municipal criar despesas para o Executivo sem a indicação dos recursos disponíveis, o que gera contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000), em especial os artigos 16 e 17.

Oportuna, por fim, é a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Adin nº 155.336-0/0 neste aspecto:

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista (JTJ-SP, 266/503, 268/500 e 284/410).

É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5º da lei impugnada (fls. 10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Ante o exposto, somos PELA INCONSTITUCIONALIDADE E 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, 26/8/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Celso Jatene – PTB

Gabriel Chalita – PSDB

Gilberto Natalini – PSDB

João Antonio – PT

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR KAMIA E DOS VEREADORES ABOU ANNI, AGNALDO TIMÓTEO E JOSÉ OLÍMPIO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0342/96.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Wadih Mutran, que determina a afixação de placas a cinquenta metros de todas as escolas localizadas neste Município com os seguintes dizeres: “Devagar! Dirija com Cuidado, Escola”.

O projeto poderá prosseguir em tramitação, eis que referente ao trânsito local e, consequentemente, de competência municipal.

O projeto cuida de matéria atinente à sinalização do trânsito e, considerando que os meios de circulação interessam a todo o país, a Constituição Federal reservou à União a competência privativa para legislar sobre trânsito, nos exatos termos do art. 22, inciso XI.

Todavia, os Estados membros e os Municípios detem competência para disciplinar o trânsito no âmbito restrito de seus aspectos regionais e locais, respectivamente, principalmente exercendo competências para ordenação da circulação urbana e do tráfego local, consoante o art. 23, inciso XII, da Carta Magna, desde que tenham pertinência com as competências que lhes são próprias e que digam respeito à segurança pública e à educação para o trânsito, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>.

Assim, 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).

Explicando acerca da expressão 'interesse local dos Municípios', explana a jurista FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA in Competências na Constituição de 1988, 4ªed., pág. 97 e 98, o seguinte:

"(...)Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município.

HELLY LOPES MEIRELLES (1981:86) bem explica o porquê dessa equivalência:

'Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o Estado ou a União'. No mesmo sentido a lição de SAMPAIO DÓRIA (1928:v.XXIV,419):

'O entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a predominância e não a exclusividade'(...)"

O presente caso trata de matéria atinente à sinalização do trânsito que, ao pretender regular o trânsito e a sinalização de vias apenas no âmbito da cidade de São Paulo, é de competência municipal.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, em "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 319/320 e 363.

"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" – g.n.

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) – g.n.

Ademais, a própria Lei Orgânica Municipal, em seu art. 179, I, prevê que "ao Município compete organizar, promover, controlar e fiscalizar o trânsito no âmbito de seu território, inclusive impondo penalidades e cobrando multas ao infrator das normas sobre utilização do sistema viário, seus equipamentos e infra-estruturas."

Por se tratar 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, Justiça e Legislação Participativa, 26/8/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente (contrário)

Kamia – DEM – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Celso Jatene – PTB (contrário)

Gabriel Chalita – PSDB (contrário)

Gilberto Natalini – PSDB (contrário)

João Antonio – PT (contrário)

José Olímpio – PP