

PARECER Nº 873/2008 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE LEI Nº 0029/07**.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa dar nova redação ao inciso VI do art. 2º da Lei nº 12.490/97, com a finalidade de excluir os advogados no exercício da profissão da vedação de circulação.

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).

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. 23, XVI.

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 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, 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.

Sob este ponto de vista, portanto, a norma que regulamenta o rodízio municipal deve ser entendida como regulamentação geral sobre o serviço de organização do trânsito, sobre a qual tem o Vereador competência para legislar.

Especificamente com relação à exclusão dos advogados no exercício da profissão a vedação de 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 discrimen e o desequilíbrio legal a que se chega, sem ofensa ao princípio constitucional da igualdade.

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 categoria objeto desta proposta no que respeita à exclusão do rodízio, bem como o seu impacto sobre o controle da poluição, entendemos que o projeto não encontra óbices legais, estando amparado nos arts. 23, VI; 24, VI e 30, I, II e V, 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.

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 e Justiça, em 13/8/08

Agnaldo Timóteo – Vice-Presidente

Claudete Alves – Relatora

Ademir da Guia

Kamia

Russomanno

Tião Farias