



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1437/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0256/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que autoriza a Prefeitura Municipal de São Paulo a proibir a autorização de interdição da Avenida Brigadeiro Faria Lima.

De acordo com a justificativa apresentada pelo nobre Edil, o impacto da interdição da mesma via afeta os moradores e o comércio local, repercutindo negativamente no sistema de transporte público e prejudicando milhares de pessoas.

Em que pesem os meritórios propósitos de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Inicialmente, destaque-se que a Constituição Federal assegura, como garantia fundamental dos cidadãos, no art. 5º, inciso XVI, o direito de reunião em locais abertos ao público, direito este passível de sopesamento.

Neste contexto, é de entendimento pacífico na doutrina constitucional moderna que as restrições aos direitos constitucionais são admitidas em casos de tutela de bem jurídico de igual ou maior relevância, isto porque o princípio da ponderação é um princípio que proíbe excessos.

Assim, o direito de livre manifestação e de reunião (inciso XVI do art. 5º da Constituição Federal) e o direito de livre locomoção (inciso XV do art. 5º da Constituição Federal), devem ser sopesados, permitindo-se, diante de circunstâncias concretas, a interrupção da circulação de uma via determinada ou a proibição de sua interdição, em vista do interesse público.

No caso, o projeto prevê a possibilidade de o Poder Executivo proibir a interdição de uma via de circulação para a realização de eventos.

Contudo, não obstante a competência municipal para a ordenação do trânsito urbano e do tráfego local (art. 30, incisos I e V, Constituição da República), a organização do trânsito é atividade afeta ao Chefe do Poder Executivo, e somente poderia ser disciplinada por lei de sua iniciativa, 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).

De fato, a regulamentação que não configura mandamento geral e abstrato, mas sim ato específico e concreto de administração, de governo, é atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, como ensina Hely Lopes Meirelles, citado no relatório do Desembargador Luiz Elias Tâmbara, na AdIn nº 059.741-0/8-00, que teve por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.635/98, a qual autorizava o estacionamento de veículos dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional e outros em áreas regulamentadas como "zona azul", conforme ementa do julgado ora destacado:

EMENTA: ADIn - Lei nº 12.635, de 6/05/1998, do Município de São Paulo - Autoriza os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, os Agentes Fiscais do Estado, os Inspetores Fiscais, os Agentes de Apoio e os Agentes Vistores do Município a estacionar os seus veículos em áreas regulamentadas como 'zona azul', nos dias úteis da semana, pelo período de 4 horas

ininterruptas, com dispensa do pagamento do preço correspondente. - Matéria relativa à direção superior da administração municipal. - Usurpação de atribuições do Chefe do Executivo. - Inconstitucionalidade. - Violação do disposto nos artigos 5o, 47, inciso II, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. - Pedido acolhido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.635, de 6/05/1998, do Município de São Paulo. (...) Na lição do saudoso Professor HELY LOPES MEIRELLES, ' A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do município, auxiliado por Secretários Municipais' (...) o eminente mestre ressalta, com sua peculiar proficiência, que: ' Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações' (...) de acordo com a Lei Federal nº 9.053, de 24 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, em seu art. 24, inciso X, ' Compete aos órgãos e entidades de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias.'

Ademais, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97) já regulamenta a matéria versada na presente propositura, estabelecendo a necessidade de permissão prévia da entidade de trânsito com circunscrição sobre a via para a realização de evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos ou de pedestres, nos seguintes termos:

Art. 95. Nenhuma obra ou evento que possa perturbar ou interromper a livre circulação de veículos e pedestres, ou colocar em risco sua segurança, será iniciada sem permissão prévia do órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

§ 1º A obrigação de sinalizar é do responsável pela execução ou manutenção da obra ou do evento.

§ 2º Salvo em casos de emergência, a autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via avisará a comunidade, por intermédio dos meios de comunicação social, com quarenta e oito horas de antecedência, de qualquer interdição da via, indicando-se os caminhos alternativos a serem utilizados.

§ 3º O descumprimento do disposto neste artigo será punido com multa de R\$ 81,35 (oitenta e um reais e trinta e cinco centavos) a R\$ 488,10 (quatrocentos e oitenta e oito reais e dez centavos), independentemente das cominações cíveis e penais cabíveis, além de multa diária no mesmo valor até a regularização da situação, a partir do prazo final concedido pela autoridade de trânsito, levando-se em consideração a dimensão da obra ou do evento e o prejuízo causado ao trânsito. (Redação pela Lei nº 13.281, de 2016)

§ 4º Ao servidor público responsável pela inobservância de qualquer das normas previstas neste e nos arts. 93 e 94, a autoridade de trânsito aplicará multa diária na base de cinquenta por cento do dia de vencimento ou remuneração devida enquanto permanecer a irregularidade.

Diante do exposto, conclui-se que a presente propositura, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou os princípios da harmonia e independência entre os Poderes, contemplados na Constituição Federal (artigo 2º), na Constituição Estadual (artigo 5º) e também na Lei Orgânica do Município (artigo 6º).

Por fim, cumpre consignar que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo, não sana o vício de iniciativa apontado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio

da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos)

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado no precedente reproduzido:

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".

(...)

(3) **NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO:** Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".

(4) **FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA:** não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2248076-47.2017.8.26.0000, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, Rel. Min. Beretta da Silveira, j. 08.08.2018)

Cumpra observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/09/2018.

Caio Miranda Carneiro - PSB

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 13/09/2018, p. 76

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