



De acordo com o disposto no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*XI – trânsito e transporte;*

‘A matéria abordada no Anteprojeto é de competência privativa da União, ou seja, compete à União as normas gerais sobre trânsito e transporte, aos Estados cabe a competência secundária e aos Municípios compete, apenas, suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber.

No Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 24, incisos XVII e XVIII, há previsão expressa sobre a regulamentação referente ao trânsito e transporte por tração animal, impedindo, assim, a suplementação da legislação pelo Município. A competência legislativa dos Municípios, de acordo com o citado artigo, fixa apenas atribuições administrativas.

Sobre as atribuições Municipais, leciona Diomar Ackel Filho (Município e Prática Municipal à Luz da Constituição Federal de 1988, RT, 1992, p. 62):

*“Ressalta-se, contudo, que a competência para editar normas gerais sobre trânsito (direito de trânsito), tais como aquelas compreendidas no Código Nacional de Trânsito ou nas resoluções do CONTRAN, a serem cumpridas por todos, pertence privativamente à União (art. 22, XI, da CF).*

*O que se permite ao Município, repita-se, é a regulamentação de fluência do trânsito em suas vias e não o direito de trânsito propriamente dito (o que é obrigatório ao condutor, a natureza de multas, o que é proibido, as espécies de vias, etc.)”*

O Ministério Público do Estado de São Paulo promoveu Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 405, de 22 de fevereiro de 2017, que tratava da mesma matéria do Anteprojeto em apreço. A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada procedente por unanimidade pelo Órgão Especial do TJ, que é formado por 25 desembargadores.



*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 405, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ. PROIBIÇÃO DE TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE TRACÇÃO ANIMAL NA ZONA URBANA E NAS ÁREAS DE EXPANSÃO URBANA. OFENSA AO PRINCÍPIO DE RAZOABILIDADE. 1. Lei municipal que proíbe a utilização de animais para condução de carga nas vias públicas é incompatível com o princípio da razoabilidade (art. 111, CE/89): despida de lógica, bom senso, racionalidade, ônus excessivo e desnecessário, que inviabiliza um meio de transporte permitido em toda área urbana do Município. 2. Os veículos de tração animal estão previstos no Código de Trânsito Brasileiro, estando sujeitos a registro e licenciamento e autorização para condução (art. 24, inciso XVII e XVIII), havendo ainda disciplina acerca da sua forma de condução pelas vias públicas (art. 52), não sendo possível a vedação total a sua circulação, mas tão só regulamentação de sua circulação que deve atender o princípio da razoabilidade.*

Tendo em vista que os veículos de tração animal estão previstos no Código de Trânsito Brasileiro, havendo disciplina quanto ao seu registro, licenciamento, autorização para condução e forma de condução em vias públicas, não é possível uma vedação total de sua circulação, conforme artigo 24, incisos XVII e XVIII, e artigo 52.

Verifica-se que o Anteprojeto inviabiliza um meio de transporte assegurado pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Há de se destacar, ainda, que o Anteprojeto ofende o Princípio da Razoabilidade uma vez que cria ônus excessivos e desnecessários aos seus destinatários, bem como ao próprio Poder Público.

Como mencionado em sua própria justificativa, é mais comum a utilização desse tipo de transporte em bairros periféricos; veículos de tração animal asseguram a subsistência de trabalhadores informais; são animais mantidos por pessoas de menor poder aquisitivo. Exigindo a substituição por veículos de propulsão humana, é evidente que os usuários, de baixo poder aquisitivo, não terão como arcar com os gastos.

Não há como onerar o Poder Público criando a responsabilidade pela substituição dos veículos de tração animal por veículos de propulsão humana. O Poder Legislativo não pode



impor ao Chefe do Poder Executivo a implementação de programas, nem impor a realização de convênios e parcerias com instituições privadas para a implementação do Programa previsto no Anteprojeto.

Ademais, é afastada qualquer razoabilidade a proibição da circulação de veículos de tração animal nas vias públicas, uma vez que o Código de Trânsito Brasileiro permite a regulamentação de sua circulação e não a sua vedação.

## **2.2. VÍCIO DE INICIATIVA:**

Há de se destacar, ainda, que o Anteprojeto possui vício de iniciativa, pois, de acordo com o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições da Administração Pública do Município são de iniciativa privativa do Prefeito:

*Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:*

*(...)*

*V – a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;*

Sendo assim, por se tratar de iniciativa privativa do Prefeito, prevista na Lei Orgânica do Município, a atribuição não pode ser delegada, ou seja, somente por iniciativa do Chefe do Poder Executivo é que seria possível apresentar um Projeto de Lei a respeito das atribuições de órgãos da Administração Pública, sob pena de violar o Princípio da Separação dos Poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, a jurisprudência:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.298/2010, DO MUNICÍPIO DE BARRETOS – LEGISLAÇÃO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROÍBE O TRÁFEGO DE VEÍCULOS TRANSPORTANDO CANA DE AÇÚCAR NO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE BARRETOS – IMPOSSIBILIDADE – Inconstitucionalidade por usurpação da competência da União para legislar sobre trânsito – Violação ao art. 22, XI, e violação ao art. 144, da Constituição Estadual – Ação direta julgada procedente, para declarar a*

*inconstitucionalidade da lei. (Relator(a): Ademir Benedito; Comarca: São Paulo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 29/04/2015; Data de registro: 05/05/2015)*

Dessa forma, tratando-se de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, não há possibilidade de uma lei de iniciativa do Poder Legislativo impor, ao Prefeito Municipal, a obrigação de sua regulamentação.

No Anteprojeto, há dispositivo criando obrigações e atribuições a serem cumpridas pelo Departamento de Meio Ambiente, pelo Centro de Bem Estar Animal e pela Defesa Civil do Município.

Conforme é de cristalina percepção, o Anteprojeto em apreço, ao estabelecer obrigações e atribuições aos Órgãos do Poder Executivo, fere frontalmente o artigo 45, inciso V, da Lei Orgânica do Município.

Resta evidente a existência de **VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL.**

O presente Anteprojeto, oriundo do Poder Legislativo, ao impor, em linhas gerais, a execução do Programa “Cavalo de Lata” ao Departamento de Meio Ambiente e a Defesa Civil do Município, acaba adentrando em questões que envolvem gerenciamento, criação e estruturação, matéria esta exclusiva do âmbito da competência do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme preceitua o aludido artigo 45, V, da LOM.

Resta demonstrada a violação ao Princípio da Separação dos Poderes e o da Reserva da Administração.

Neste sentido, os Julgados do Supremo Tribunal Federal:

*Trecho do acórdão - RECURSO EXTRAORDINÁRIO 534.383, palavra da Eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal – Ministra Carmem Lúcia: “5. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos denota ingerência do Poder Legislativo no âmbito de atuação reservado ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração.”*



*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.147, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que “dispõe sobre a criação do serviço de ambu-táxi, atividade de transporte adequado e imediato de saúde” – Autonomia legislativa e auto-organização que devem ser exercidas pelo ente público local em consonância com as regras e princípios das Leis Maiores, na forma dos arts. 29 da CF e 144 da CE – Legislação objurgada nos autos que versa questão atinente ao trânsito e ao transporte, afeta à competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso XI, da CF – Precedentes do STF – Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto do ato normativo impugnado que permitisse o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF – Alardeada invasão de competência legislativa da União pelo Município que restou então evidenciada – Previsão legal atacada que também se envereda por assunto relativo à gestão municipal e às atribuições de órgãos públicos, afeto à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo local – Inobservância da iniciativa reservada conferida ao Prefeito que acabou também por implicar em afronta ao princípio da separação dos poderes – Vícios de inconstitucionalidade que ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 22, inciso XI, e 30, incisos I e II, da CF, e artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente”. (Relator(a): Paulo Mascaretti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data de julgamento: 27/05/2015; Data de registro: 28/05/2015)*

Além dos vícios apontados, observa-se, ainda, que o Anteprojeto de Lei gera inevitável repercussão financeira, uma vez que autoriza o Município a regulamentar a lei, por ato próprio, podendo realizar a substituição dos veículos de tração animal por veículos de propulsão humana, complementar os recursos para a execução do Programa, por meio de dotações orçamentárias próprias.

Sendo assim, é inevitável perceber que o cumprimento de tais obrigações dependeria de previsão orçamentária e o Anteprojeto, sequer, apontou sob qual dotação orçamentária correriam as despesas.

A Constituição Federal, em seu artigo 167, dispõe que são vedados programas ou projetos que não foram incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas e obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.



*Art. 167. São vedados:*

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*
- II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

A Lei Complementar nº 101/2000 também dispõe sobre o tema:

*Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”*

Insta registrar que este parecer se refere, exclusivamente, aos aspectos legais de ADMISSIBILIDADE, sendo que a questão de mérito cabe, única e exclusivamente, ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

### **3. INDICAÇÃO:**

Diante da inconstitucionalidade do Anteprojeto, bem como do vício de iniciativa, sugere-se ao Nobre Edil que o mesmo seja encaminhando como Indicação ao Poder Executivo para que seja analisada a possibilidade de implantação do Programa Cavalos de Lata no Município de Pouso Alegre.



#### 4. CONCLUSÃO:

Por tais razões, exara-se **despacho contrário** ao início do processo de tramitação do **Anteprojeto de Lei nº 5/2021**, salientando ser facultado ao autor, a interposição de Recurso fundamentando, junto à Mesa Diretora, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do artigo 246, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.



**Bruno Dias**

**Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG**



**Camila da Fonseca Oliveira**  
**Chefe de Assuntos Jurídicos**  
**OAB/MG 132.044**