

Pouso Alegre - MG, 14 de fevereiro de 2022.

DESPACHO DE ADMISSIBILIDADE

Autoria – Poder Legislativo/Vereador Miguel Júnior Tomatinho

Nos termos dos artigos 246 c/c 243, §2º-A, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre, analisa-se os aspectos de admissibilidade do **Anteprojeto de Lei nº 2/2021** de autoria do Vereador Miguel Júnior Tomatinho que, **“DISPÕE SOBRE O SISTEMA DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE ALUNOS, PARA DISCIPLINAR O TRÂNSITO EM FRENTE DE ESCOLAS DO MUNICÍPIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

1. RELATÓRIO:

O Anteprojeto de Lei, em análise, tem como objetivo instituir o sistema de embarque e desembarque de alunos em frente de escolas, públicas e particulares, que apresentem movimento de veículos.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Em que pese o Anteprojeto tratar de matéria inerente a legislação de trânsito, destaca-se a nobre intenção do ilustre Vereador. No entanto, analisando o Anteprojeto verifica-se que o mesmo é inconstitucional e possui vício de iniciativa.

2.1.DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ANTEPROJETO:

Analisando o Anteprojeto verifica-se que o mesmo é inconstitucional.

Primeiramente, há de se destacar que, nos termos do artigo 29, *caput*, da Constituição Federal, a Lei Orgânica e as Leis Municipais devem respeitar os Princípios constantes na Carta Magna.

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.

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.)”

Ademais, estamos diante, também, de uma inconstitucionalidade formal, face o vício de iniciativa do respectivo processo legislativo, pois se trata de matéria inerente à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, contrariando o disposto no artigo 1º, artigo 18, artigo 29, artigo 34, inciso VII, alínea c, e artigo 61, §1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal.

O Anteprojeto estabelece diversas atribuições a serem cumpridas por órgão competente do Município em matéria inerente a engenharia de tráfego. Como é sabido, a organização administrativa dos órgãos vinculados ao Poder Executivo pertence à esfera dessa Poder cuja disciplina é determinada através de lei municipal atribuída, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo.

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.

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.

O Anteprojeto em apreço obriga o Poder Executivo, através de lei formal, a realização de atos administrativos específicos. Sendo assim, o projeto, em sua integralidade, possui vício de ordem formal, pois dispõe seu objeto sobre matéria que somente poderia ser regulamentada através de lei de iniciativa do Prefeito, face tratar de atribuições da Administração Pública.

2.2. MATÉRIA INERENTE À LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO:

Verifica-se que os dispositivos do Anteprojeto versam sobre matérias inerentes à legislação de trânsito. Não cabe ao Município disciplinar sobre legislação de trânsito, dispor sobre sinalização e apetrechos que devem ser utilizados nas vias, bem como as suas demarcações.

De acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 1º, *caput*: “O trânsito de qualquer natureza nas vias terrestres do território nacional, abertas à circulação, rege-se por este Código”.

Ou seja, todas as disposições com relação ao trânsito das vias, sinalizações e regulamentações, devem observar o Código de Trânsito Brasileiro. Ademais, como já apresentado no tópico anterior, a competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União.

Destaca-se, ainda, que o CONTRAN (Conselho Nacional de Trânsito), nos termos do artigo 12, tem como uma de suas competências estabelecer as normas regulamentares referidas no CTB, bem como as diretrizes da Política Nacional de Trânsito.

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

(...)

VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções complementares;

(...)

XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito;

Dessa forma, não é possível que uma lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo discipline sobre embarque e desembarque, organização do tráfego, colocação de apetrechos e sinalizações de trânsito nas vias.

Nesse sentido, são os julgados a respeito da incompetência para legislar sobre matéria inerente à trânsito e transporte:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.521/95 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança nas vias urbanas. Inconstitucionalidade formal. Violação da

competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. 1. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.521/95 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança e proíbe os menores de 10 (dez) anos de viajar nos bancos dianteiros dos veículos que menciona. 2. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, consoante disposto no art. 22, inciso IX, da Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 874/BA; ADI nº 2.101/MS e RE nº 215.325/RS. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2960, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 08-05-2013 PUBLIC 09-05-2013)

Ementa: CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. TRÂNSITO. LEI 11.311/99, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSPEÇÃO TÉCNICA VEICULAR. VIOLAÇÃO AO ART. 22, XI, DA CF. MATÉRIA PRIVATIVAMENTE OUTORGADA À UNIÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. 1. Ao disciplinar tema que está inegavelmente compreendido na noção conceitual de trânsito – não se confundindo com aquilo que o art. 23, XII, da Constituição denominou de “política de educação para segurança no trânsito” – a Assembleia Legislativa estadual se houve com nítido excesso no exercício de sua competência normativa, em afronta à previsão do art. 22, XI, da Constituição, o que implica a invalidade da Lei 11.311/99. 2. A atividade de inspeção das condições de segurança veicular somente poderá ser exercida pelos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal quando assim autorizados por delegação do órgão federal competente (art. 22, III, do Código de Trânsito Brasileiro). Ao atribuir ao DETRAN/RS competência para realizar referidas inspeções, além de possibilitar a transferência da execução das inspeções a Municípios, consórcios de Municípios e concessionárias, a Lei 11.311/99 também usurpou a titularidade da União para prestação desses serviços, ainda que por delegação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, confirmando-se liminar anteriormente concedida. (ADI 1972, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/09/2014,

2.3.VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL E MATERIAL:

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.

E, no caso em apreço, estamos diante de vício de iniciativa material, face a afronta ao disposto no artigo 2º, da Constituição Federal, pois impõe ao Poder Executivo, que não está subordinado ao Poder Legislativo, a realização de atos administrativos específicos.

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, bem como obrigar o Poder Executivo a realização de atos administrativos específicos.

No Anteprojeto, há dispositivos criando obrigações e atribuições a serem cumpridas pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte 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, obrigações à Secretaria Municipal de Trânsito e às escolas públicas e privadas, 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, o Julgado 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.” (g.n.)

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) (g.n.)

A criação de atribuições à Administração Pública pelo Poder incompetente, pode gerar risco para o funcionamento regular do Poder Público, tendo em vista que dada novas incumbências. Ou seja, resta evidente a ingerência política.

Na cidade de Blumenau/SC, a Câmara Municipal propôs Projeto de Lei idêntico ao Anteprojeto em apreço: No entanto, o Departamento Jurídico proferiu parecer contrário e a Comissão de Legislação, Justiça e Redação também apresentou parecer contrário ao trâmite do Projeto face aos vícios apresentados. Como consequência, o Presidente da Câmara Municipal determinou o arquivamento do mesmo.

Já na cidade de Guarapari/ES, a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei idêntico ao Anteprojeto, no entanto, o Prefeito Municipal propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade e o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade da Lei. A decisão já transitou em julgado e a lei vou revogada.

Ambos os projetos e respectivas decisões estão anexadas ao presente despacho. Vejamos a decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, nos autos do processo nº 0019928-50.2014.8.08.0000 (g.n.):

“Denota-se que a Lei Municipal n 3.772/2014, do Município de Guarapari, ao criar o “Sistema de embarque e desembarque de alunos”, estabeleceu diversas atribuições a serem cumpridas pelo órgão competente do Município em matéria de engenharia de tráfego, como resta claro, aliás, dos artigos 3º e 8º, da referida legislação (Lei Municipal nº 3.772/2014).

Decerto que a organização administrativa dos órgãos vinculados ao Poder Executivo é matéria afeta diretamente à respectiva esfera de Poder, cuja disciplina é determinada por meio de lei de iniciativa atribuída, privativamente, ao Chefe do Poder respectivo, na forma da Constituição Estadual do Estado do Espírito Santo.

Com efeito, a jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que “Leis que criam e fixam obrigações a serem exercidas por servidores/órgãos vinculados ao Poder Executivo podem resultar somente da iniciativa do Chefe do Executivo Local (ação direta de inconstitucionalidade nº 0008460-84.2017.8.08.0000, de que foi Relatora a Exm^a. Sr^a. Deserbargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira”.

Ademais, 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 encaminhado como Indicação ao Poder Executivo para que seja analisada a possibilidade de implantação do Sistema de Embarque e Desembarque de alunos, para disciplinar o trânsito em frente às escolas do Município de Pouso Alegre.

4. CONCLUSÃO:

Por tais razões, exara-se despacho contrário ao início do processo de tramitação do **Anteprojeto de Lei nº 2/2022**, 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.



Reverendo Dionísio Pereira
Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG



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