CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER Nº 611/19

PROCESSO Nº 0315/19

PLL Nº 146/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar em epígrafe, que permite a circulação de veículos destinados ao transporte escolar nas faixas exclusivas para o tráfego de ônibus – faixa azul – no Município de Porto Alegre.

A exposição de motivos destaca as vantagens em termos de mobilidade urbana com a possibilidade de veículos escolares poderem transitar nas faixas exclusivas de ônibus. Indica que a autorização pretendida se mostra como instrumento capaz de auxiliar no desafogamento do trânsito em vias de maior circulação, bem como facilita o acesso ao ensino.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

A proposição tem a finalidade de autorizar o tráfego de veículos destinados ao transporte de estudantes, sem restrição quanto ao dia e horário, nas faixas exclusivas para transporte coletivo de passageiros deste Município.

Dispõe a Constituição Federal, em seu art. 22, XI, que é da competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte. Inobstante, a previsão constitucional diz com aquela competência legislativa para criação de normas gerais, aplicáveis em todo o território nacional. De tal modo, permanece existente a possibilidade de Estados e Municípios legislarem a respeito do tema na esfera de suas circunscrições e peculiaridades[1].

[1] Em situação análoga, interpretando o alcance das normas constitucionais atribuidoras de competência legislativa, assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À

Rememora-se, na oportunidade, clássica lição de Hely Lopes Meirelles sobre o tema:

> Os meios de circulação e transporte interessam a todo o país, e por isso mesmo a Constituição da República reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito em transporte (art. 22, XI), permitindo que os Estados-membros legislem supletivamente a respeito da matéria, nos termos da lei complementar pertinente.
> [...]
> De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a *ordenação do trânsito urbano*, que é de seu interesse local.[2] (Grifos do autor).

A própria Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, em seu art. 13, III, deixa expresso que:

> Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:
> [...]
> III - regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais, atendendo à necessidade de locomoção das pessoas portadoras de deficiência;

Compreende-se, portanto, que a matéria é de interesse local e visa suplementar a legislação Federal, sendo da competência legislativa do Município, em consonância com o disposto no art. 30, I e II, da Constituição Federal.

Inobstante, com a devida vênia, entende-se que o projeto possui vício de iniciativa, o que lhe gera inconstitucionalidade formal obstativa de sua regular tramitação.

Quando a Constituição Estadual abre espaço aos Municípios para "regular o tráfego e o trânsito nas vias públicas municipais", o faz trazendo a ideia de regulação

---

REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 194704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017).

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. atual. por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 417.

no sentido de gestão, eminentemente administrativa, mediante certo planejamento técnico. Inclusive, em razão disso, o Poder Executivo sequer depende de Lei para proceder certas alterações no sistema viário municipal, como, por exemplo, para alteração de sentido de vias de mão única; fixação de horários para estacionamento em determinados locais etc.

No caso em apreço, igualmente o Poder Executivo poderia permitir o tráfego de veículos destinados ao transporte escolar nas faixas exclusivas de coletivos via ato administrativo, sem depender de lei autorizativa.

O tema está afeito à organização do sistema viário municipal, o qual integra, em última análise (*lato sensu*), a organização e funcionamento da administração do Município. Tanto que o Código de Trânsito Brasileiro prevê que: "Art. 24. Compete aos órgãos e entidades **executivos** de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição". Ou seja, liga as competências municipais à execução de certas providências/comportamentos/regulamentações, em nítida atribuição ao Executivo, no pleno exercício da administração pública local.

Nesse sentido, aplicam-se os arts. 60, II, "d" e 82, VII da Constituição Estadual, por simetria, na esfera municipal:

> Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
> [...]
> II - disponham sobre:
> [...]
> d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
>
> Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:
> [...]
> VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Além disso, a proposta em análise, ao abordar temática pertinente ao funcionamento e organização da Administração Pública, fere diretamente o princípio da separação, harmonia e independência entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal[3] e nos arts. 8º e 10 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul[4].

---

[3] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[4] Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Em idêntica direção tem se posicionado, de forma reiterada, o Tribunal de Justiça gaúcho ao enfrentar casos correlatos, consoante se pode perceber dos precedentes abaixo colacionados:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAIBATÉ. LEI MUNICIPAL N° 2.558/2014. ALTERAÇÃO À FORMA DE CIRCULAÇÃO VIÁRIA EM DETERMINADAS RUAS DA CIDADE. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DA AÇÃO POR FALTA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE DA NORMA. REJEIÇÃO. MÉRITO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. MEDIDA QUE, ADEMAIS, GERA DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. 1. Preliminar rejeitada, pois, conforme bem assentado pelo douto Procurador-Geral de Justiça em seu parecer, "as normas impugnadas estabelecem norma gerais de trânsito em ruas do Município, que se aplicam a todos os seus potenciais usuários, razão pela qual se qualificam como normas gerais e abstratas, passíveis de sofrerem controle abstrato de constitucionalidade". 2. É inconstitucional a Lei n° 2.558/2014 do Município de Caibaté, que alterou a forma de circulação viária em determinadas ruas daquela cidade, alterando o sistema de preferência de passagem até então em vigor. 2. **Compete, forma exclusiva a privativa, ao Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o sistema viário local**. Afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual 3. Além disso, a medida gera despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual, onerando, assim, os cofres municipais. Afronta aos artigos 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, ambos da Constituição Estadual. PRELIMINAR DE EXTINÇÃO DO PROCESSO REJEITADA E AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70063146203, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em: 06-07-2015). (Grifou-se).

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.643, DE 08 DE ABRIL DE 2010, DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA, QUE PROÍBE A INSTALAÇÃO DO CONTROLADOR DE INFRAÇÕES EM SEMÁFORO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 4.643/2010, do Município de Santa Rosa, ao proibir a instalação de equipamento controlador de infrações em semáforos do Município, imiscuiu-se na organização e funcionamento da Administração. **O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes**, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70041355645, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 19-12-2011). (Grifou-se).

Portanto, entende-se presente inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Ainda assim, seria viável, caso seja do interesse do Edil proponente, a transmudação do Projeto de Lei em proposição de Indicação, seguindo o que dispõe o art. 96, § 7º, do Regimento Interno deste Legislativo[5].

Por fim, consoante referido a respeito da competência municipal para legislar a respeito do trânsito e da circulação de veículos e pessoas em seu território, poderia, em tese, sem incorrer em vício de iniciativa, que projeto de lei oriundo do Poder Legislativo viesse a tratar da matéria, porém de forma ampla, genérica e abstrata, trazendo linhas gerais e diretrizes a serem observadas pelo Executivo.

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a obstar a sua regular tramitação, ressalvada a possibilidade de alteração do PLL em Proposição de Indicação (art. 96, §7º, do RI).

É o parecer.

Porto Alegre, 06 de novembro de 2019.

Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437

[5] Art. 96. **Indicação é a proposição que tem por finalidade sugerir à União, ao Estado ou ao Município a realização, no âmbito do Município de Porto Alegre, de atos de gestão, de políticas públicas e projetos que lhes sejam próprios**.
§ 1º. A Indicação deverá ser encaminhada ao Setor de Protocolo da Câmara Municipal de Porto Alegre e distribuída à Comissão Permanente com maior afinidade com a matéria, para sua manifestação. (NR)
§ 2º (REVOGADO).
§ 3º (REVOGADO).
§ 4º (REVOGADO).
§ 5º. Em caso de a Comissão Permanente à qual foi distribuída se manifestar pela sua aprovação, a Indicação será encaminhada ao destinatário, mediante ofício da Presidência, acompanhado de cópia da proposição e da referida manifestação. (NR)
§ 6º. Quando da votação, será permitido o encaminhamento, nos termos deste Regimento.
§ 7º. **O autor de qualquer Projeto de Lei em tramitação poderá, a qualquer momento, requerer a sua transformação em Indicação**. (Grifou-se).