

**PARECER Nº 217/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0559/10.**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Juscelino Gardelha, que dispõe sobre a criação e percurso da Ciclovia Jardim Helena – São Miguel Paulista no Município de São Paulo.

Segundo a proposta, a ciclovia deverá iniciar-se na Estação São Miguel Paulista da CPTM, prosseguindo pela Avenida Dr. José Arthur Nova, pela Avenida Oliveira Freire e terminando na Avenida Professor Alípio de Barros.

Apesar do meritório propósito de seu autor, o projeto não reúne condições de prosseguir.

Com efeito, o projeto cuida de matéria atinente à regulamentação do trânsito, definido como "o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação" (in "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, pág. 318).

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).

No entanto, a organização do trânsito é atividade afeta ao Chefe do Poder Executivo.

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", senão vejamos:

"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.' "

Aliás, o próprio teor do art. 24, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro, corrobora a assertiva de que a competência municipal em matéria de trânsito seria principalmente adstrita à edição de regras administrativas, que por óbvio não venham conflitar com aquelas fixadas pela União, nem violem sua competência legislativa privativa, já que expressamente atribui as competências que elenca aos entes executivos de trânsito do Município, senão vejamos:

"Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

II – planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, pedestres e animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;"

Por fim, há que se salientar, ainda, que a implantação de ciclovias tem como pressuposto a realização de obra pública, o que mais uma vez, não configura norma geral e abstrata, mas sim ato específico e concreto de administração, de governo, atribuição exclusiva do Chefe do Executivo.

Compete ao Prefeito, como administrador-chefe do Município, ao qual cabe o exercício do Poder Executivo (art. 56, LOM), decidir sobre a realização de obras públicas. Como ensina Hely Lopes Meirelles, "a execução das obras e serviços públicos está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do Prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos e técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade". Mais do que isso, compete ao Prefeito não somente executar, mas planejar as obras da Municipalidade, "idealizar realizações, analisando, ponderando os elementos necessários à sua econômica e eficiente execução, dentro do esquema geral da administração" (in "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., págs. 552/553).

Ademais, o projeto contém ação governamental que acarreta aumento de despesa, razão pela qual deveria estar acompanhado da estimativa prevista no inciso I do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes), bem como de 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 (art. 16, inciso II), o que não ocorreu.

Por outro lado, alçando a regra impositiva à categoria de norma geral, não se pode olvidar que a organização do trânsito implica ainda a atribuição de função a órgão da administração pública e disciplina o uso de bem público, matérias reservadas à competência legislativa do Prefeito nos termos dos arts. 37, § 2º, inciso IV e 111, da Lei Orgânica do Município.

Resulta, do acima exposto, violado o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 2º, da Carta Magna e repetido no art. 6º, de nossa Lei Orgânica, inconstitucionalidade que não é afastada com a sanção, conforme entendimento já assentado pelo Supremo Tribunal Federal (Adin nº 13.882-0, TJESP; Adin nº 1.070, STF, j. 23.11.94).

Diante das razões expostas, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa, em 27/04/11

Arselino Tatto – PT – Presidente

Aurélio Miguel - PR

Aníbal de Freitas - PSDB

Florianos Pesaro - PSDB

José Américo - PT

VOTO VENCIDO DO RELATOR ADILSON AMADEU AO PROJETO DE LEI Nº 0559/10.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Juscelino Gardelha, que dispõe sobre a criação e percurso da Ciclovia Jardim Helena – São Miguel Paulista no Município de São Paulo.

Segundo a proposta, a ciclovia deverá iniciar-se na Estação São Miguel Paulista da CPTM, prosseguindo pela Avenida Dr. José Arthur Nova, pela Avenida Oliveira Freire e terminando na Avenida Professor Alípio de Barros.

Sob o aspecto jurídico nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, que encontra fundamento no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 13, I e 37, caput, da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, trata-se de matéria de nítido interesse local, com reflexos sobre o meio ambiente e o trânsito do Município, temas que podem ser objeto de legislação municipal, conforme dispõe o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

Note-se que ao se incentivar o uso de bicicletas, criando as condições necessárias para o uso deste meio de transporte, indiscutivelmente ocorrerá diminuição dos níveis de poluição atmosférica, posto que menos veículos automotores transitarão pelas ruas, sendo que, pela mesma razão, o trânsito também ficará menos congestionado.

Por outro lado, a potencial melhora do condicionamento físico daqueles que optarem pelo uso da bicicleta também é fator que merece ser considerado, uma vez que a realização de atividades físicas sabidamente é necessária à preservação da saúde, ou seja, a propositura traz reflexos, ainda que indiretamente, para a área de saúde pública.

Deve ser consignado, ainda, que a propositura vem ao encontro do disposto na Lei Municipal nº 14.266, de 06 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre a criação do Sistema Cicloviário no Município de São Paulo, e em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que o transporte por bicicletas deve ser incentivado em áreas apropriadas e abordado como modo de transporte para as atividades do cotidiano, devendo ser considerado modal efetivo na mobilidade da população.

Igualmente, o projeto encontra-se em perfeita sintonia com a Política de Mudança do Clima, instituída no Município de São Paulo pela Lei nº 14.933, de 05 de junho de 2009, a qual estabelece em seu art. 6º, II, b, que as políticas de mobilidade urbana devem contemplar medidas de estímulo ao transporte não motorizado, com ênfase na implementação de infra-estrutura e medidas operacionais para o uso da bicicleta, valorizando a articulação entre modais de transporte.

Não há dúvida, portanto, de que a matéria constante da presente proposta é da competência legislativa municipal.

Por fim, abordada a questão sob o ponto de vista da regulamentação de trânsito, temos que embora a Carta Magna reserve privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), a própria Constituição Federal atribuiu ao Município competência para ordenar o trânsito urbano e o tráfego local que são atividades de interesse local (art. 30, I e V).

Nestes termos ensina Hely Lopes Meirelles que "a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo território municipal, são atividades de estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população (...) Especial atenção das autoridades locais deve merecer o trânsito de veículos e pedestres, nas vias e logradouros públicos. A primeira preocupação deve 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 de 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.) (grifamos)

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 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 do 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).

Por fim, lembre-se, ainda, a 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 do Município, 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.

Por se tratar de matéria atinente à política municipal do meio ambiente, deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação da proposta, nos termos do art. 41, VIII, da Lei Orgânica.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros para deliberação, conforme disposto no art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica Paulistana.

Pelo exposto, somos

**PELA CONSTITUCIONALIDADE E PELA LEGALIDADE**

Adilson Amadeu – PTB - Relator

Abou Anni - PV

Dalton Silvano -

Milton Leite – DEM