



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei nº 118/2024

Autor(a): Ver. Teresinha Medeiros

Ementa: "Autoriza o tráfego, nas faixas exclusivas do transporte coletivo por ônibus, de veículos exclusivamente a serviço dos Conselheiros Tutelares no Município de Teresina e, dá outras providências"

Relator: Ver. Venâncio Cardoso

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO

O ilustre Vereador acima identificado apresentou projeto de lei com a seguinte ementa:
"Autoriza o tráfego, nas faixas exclusivas do transporte coletivo por ônibus, de veículos exclusivamente a serviço dos Conselheiros Tutelares no Município de Teresina e, dá outras providências".

É, em síntese, o relatório.

II – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

matéria toda consideração da edibilidade no tocante a tais aspectos.

III - ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

O projeto de lei em comento objetiva autorizar a circulação, nas faixas exclusivas de ônibus do Sistema de Transporte Público Municipal, por motocicletas e carros de passeio em determinados horários, bem como isentar da cobrança de multas advindas dessa circulação em faixa exclusiva.

Inicialmente, cumpre destacar que, embora a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88, em seu art. 22, inciso XI, reserve privativamente à União a iniciativa de leis sobre trânsito e transporte, também atribuiu ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, nos quais se enquadram a ordenação do trânsito urbano e o tráfego local.

Desse modo, insta frisar que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, nos quais se enquadram a ordenação do serviço de trânsito urbano e o tráfego local, tendo em vista o planejamento do tráfego de veículos a fim de proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Nesse sentido, destaque-se o disposto no art. 30, inciso I, da CRFB/1988 e no art. 12, incisos I e X, alínea "c", da LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

[...]

X – executar obras de:

[...]

c) construção e conservação de parques, jardins, hortos florestais e estradas, bem como de sinalização e fiscalização do tráfego de veículos; (grifo nosso)





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Acerca do assunto, ressaltem-se também as considerações realizadas pelo professor Hely Lopes Meirelles em sua obra intitulada “Direito Municipal Brasileiro”, *in verbis*:

*a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades de estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população (...) Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade (...) Especial atenção das autoridades locais deve merecer o trânsito de veículos e pedestres, nas vias e logradouros públicos. A primeira preocupação há de 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 das 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 (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ed. Malheiros, págs. 319/320 e 363, 6ª edição) (grifo nosso)*

A par disso, destaque-se o disposto no art. 24, incisos II e III, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - Lei Federal nº. 9.503, de 23 de setembro de 1997, o qual estabelece competir 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 animais, bem como implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário, senão vejamos:

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

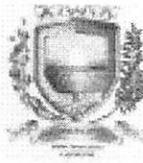
[...]

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento, temporário ou definitivo, da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (grifo nosso)

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

Superada a questão da competência do município para disciplinar o tráfego local, cumpre analisar, agora sob outro viés, se a proposição não incorreu em vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

In casu, o presente projeto de lei, ao autorizar o tráfego, nas faixas exclusivas de ônibus do Sistema de Transporte Público, por veículos e motocicletas, acaba versando sobre organização administrativa e atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, não podendo o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Destarte, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Sobre o tema, importante transcrever as considerações desenvolvidas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ed: Malheiros. Cap. XI 1.2. 2013. 17ª ed. p. 631.) (grifo nosso)

Assim, verifica-se que a reserva de administração implica um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (impedindo o exercício do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Desse modo, não se admite que o Legislativo adentre em matérias de outro Poder, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre atos concretos de gestão administrativa, os quais se submetem ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo na gestão da coisa pública. Nesse sentido, destaque-se jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder; representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23). (grifo nosso)





ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

A fim de reforçar o posicionamento acima, convém colacionar, respectivamente, os seguintes julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT e Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.751/16. FAIXAS ESPECIAIS DE VEÍCULOS. REGULAMENTAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DAS VIAS PÚBLICAS. COMPETÊNCIA DISTRITAL. DISCIPLINA DOS DIAS E HORÁRIOS DE USO. OFENSA À LODF. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A lei questionada não altera nem inova regra de trânsito nem de transporte, limitando-se a regulamentar a utilização das faixas especiais (dias e horários) pelo transporte coletivo e demais autorizados, matéria que se insere na competência do DF.

2. Trata-se de matéria cuja disciplina legal acha-se reservada à iniciativa privativa do Governador (LODF 71, § 1º, IV c/c 100, IV e VI), competência que não foi observada no caso, o que configura a inconstitucionalidade formal da lei. (TJDFT; Acórdão 1197754, 20170020048436.ADI, Relator: FERNANDO HABIBE, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 20/8/2019, publicado no DJE: 3/9/2019. Pág.: 42/43)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.351, de 13.08.18, do Município de Mauá, que dispõe sobre a "utilização de faixas e corredores exclusivos de ônibus do sistema de transporte público, por veículos automotores como vans, micro-ônibus, ônibus, peruas de transporte escolares, que prestam serviços de transportes escolares no Município de Mauá, e dá outras providências". Competência legislativa. Usurpação de competência da União para editar normas gerais sobre trânsito e transportes. Inocorrência. Interesse local. Competência do Município para dispor sobre tráfego e circulação local. Precedente deste C. Órgão Especial. Vício de iniciativa. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a organização administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2218989-12.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Lei 10.629/10, de 14 de maio de 2010, do Município de São José do Rio Preto, de autoria de parlamentar municipal. Instituição de corredores exclusivos para tráfego de ônibus. Vício de iniciativa. A instituição de corredores exclusivos para tráfego de veículos do transporte coletivo urbano é matéria inserida no domínio dos serviços públicos, cuja organização é da competência do Chefe





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

independência de poderes. Implementação de atividades que implicam em criar despesas para a Municipalidade sem, contudo, indicar a fonte de custeio. Violação dos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV e 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0251932-97.2010.8.26.0000; Relator (a): Ribeiro dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 13/10/2010; Data de Registro: 25/11/2010)

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

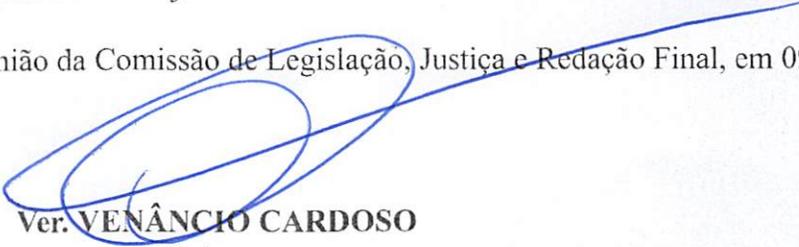
Portanto, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

CONCLUSÃO:

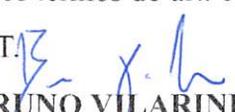
Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

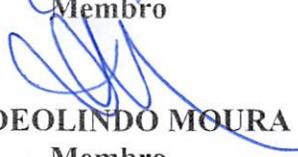
É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 09 de outubro de 2024.


Ver. **VENÂNCIO CARDOSO**
Relator

“Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. **BRUNO VILARINHO**
Membro


Ver. **DEOLINDO MOURA**
Membro

