



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 126/2019

Teresina (PI), 20 de maio de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 134/2019

Autor: Ver. Joaquim do Arroz

Ementa: “Dispõe sobre a normatização de embarque e desembarque de passageiros de forma geral, incluindo-se idosos e pessoas com deficiência, no período das 22h30 às 5h da manhã, nos veículos dos transportes coletivos urbanos e rurais do Município de Teresina, e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O ilustre Vereador Joaquim de Arroz apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa é a seguinte: “*Dispõe sobre a normatização de embarque e desembarque de passageiros de forma geral, incluindo-se idosos e pessoas com deficiência, no período das 22h30 às 5h da manhã, nos veículos dos transportes coletivos urbanos e rurais do Município de Teresina, e dá outras providências*”.

1

Em justificativa, a nobre parlamentar explana que a proposição legal intenta permitir aos usuários do Sistema de Transporte Coletivo de Passageiros da Zona Urbana e Rural de Teresina o embarque e desembarque no período de 22h30 e 5h da manhã, nos pontos de paradas não regulamentadas no itinerário.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas² e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, 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 a autora 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 matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Quanto ao tema, depreende-se que, embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – 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 legislar³ 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, incisos I, da CRFB/1988 e no art. 12, inciso I e X, alínea “c”, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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;

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

Acerca do assunto, ressaltam-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, merece registro que o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, estabeleceu, em seu art. 24, incisos II III, que compete 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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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 da circulação e da segurança de ciclistas;

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

Ademais, existe viabilidade de estipulação de advertência e multa para os que vulnerarem as disposições do presente PL, haja vista a consonância com a Legislação Federal, não transbordando a proposta municipal das disposições sancionatórias editadas pela União. É o que exprime os incisos VI e VII do art.24 do CTB:

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos; (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

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.

Nesse contexto, quanto à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

6

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual,

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, todavia, verifica-se que não houve vício de iniciativa, uma vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é taxativo.

A fim de ilustrar essa percepção, confira os seguintes precedentes do STF (grifos acrescidos):

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes” (ADI n. 3394, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 24.8.2007).

À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI nº 2.857/ES, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 30.11.07);

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO MUNICÍPIO.

1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local – matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, arts. 30, I e III).

2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo.

3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF).

4. Ainda que assim não fosse, a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalva, naturalmente, a possibilidade de aprovação de créditos adicionais.

5. Recurso a que se nega seguimento. (RE 770329 SP)

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - SUSPENSÃO LIMINAR - LEI DISTRITAL Nº 2740/2001 - ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 71, § 1º, INCISO IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI JURIS E DO PERICULUM IN MORA - INDEFERIMENTO DA LIMINAR À UNANIMIDADE. I - A LEI DISTRITAL Nº 2740/2001, AO TORNAR OBRIGATÓRIA A INSTALAÇÃO DE SEMÁFOROS COM DISPOSITIVOS DE ACIONAMENTO PELOS PRÓPRIOS PEDESTRES, NAS FAIXAS DESTINADAS À TRAVESSIA DESTES EM DETERMINADAS VIAS PAVIMENTADAS DE TRÁFEGO AUTOMOTIVO DO TERRITÓRIO DO DISTRITO FEDERAL, NÃO PROMOVEU QUALQUER ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DOS ÓRGÃOS INCUMBIDOS DA POLÍTICA DE TRÂNSITO, DEFININDOLHES NOVAS ATRIBUIÇÕES OU MODIFICANDO A SUA ESTRUTURA INTERNA DE PESSOAL. NÃO HOUE, TAMBÉM, AUMENTO OU IMPOSIÇÃO DE RESPONSABILIDADE DIVERSA DA JÁ PREVISTA LEGALMENTE PARA TAIS ÓRGÃOS, POIS, CONFORME O ART. 71 DO CÓDIGO NACIONAL DE TRÂNSITO, "O ÓRGÃO OU ENTIDADE COM CIRCUNSCRIÇÃO SOBRE A VIA MANTERÁ, OBRIGATORIAMENTE, AS FAIXAS E PASSAGENS DE PEDESTRES EM BOAS CONDIÇÕES DE VISIBILIDADE, HIGIENE, SEGURANÇA E SINALIZAÇÃO". 2 - AUSENTE, POIS, O REQUISITO DO FUMUS BONI JURIS, EIS QUE INCONSISTENTE O ALEGADO VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR USURPAÇÃO DE CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS MOLDES DISCIPLINADOS PELO ART. 71, § 1º, IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

- NÃO HÁ, DE IGUAL FORMA, COMO SE RECONHECER A PRESENÇA DO REQUISITO DO PERICULUM IN MORA, QUANDO ENTRE O AJUIZAMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E A DATA DE ENTRADA EM VIGOR DA LEI DISTRITAL INQUINADA DE INCONSTITUCIONAL DECORREU



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

MAIS DE UM ANO.4 - PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR INDEFERIDO À UNANIMIDADE.

Dessa forma, constata-se a compatibilidade do presente projeto de lei ordinária com o ordenamento jurídico vigente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

**Carlos René Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT**

9