

CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER Nº 358 /16.

O presente projeto de lei complementar nº 009/16, de iniciativa do Vereador WILLIAM AFFONSO, altera a Lei Complementar nº 18, de 22 de dezembro de 1997 – Código de Posturas do Município de Araraquara – , introduzindo a proibição, no Município, do trânsito de veículos de tração animal, a condução de animais com carga e o trânsito montado nos locais e situações que determina, e dá outras providências.

Preliminarmente solicitamos que fosse o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre a matéria.

O parecer nº 2986/2016, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“PL – Poder Legislativo. Projeto de Lei Complementar. Iniciativa parlamentar. Alteração do Código de Posturas. Introduz a proibição de trânsito de veículos de tração animal, a condução de animais com carga e o trânsito montado. Lei nº 9.503/97 (CTB). **Inconstitucionalidade.** Considerações a respeito.”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

Inicialmente, para o esclarecimento da questão, vale registrar que, consoante dispõe o art. 22, XI da Constituição Federal, compete à União, em caráter privativo, a competência para legislar sobre trânsito, razão pela qual foi editada a Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), diploma que regulamentou a participação de cada um dos componentes do Sistema Nacional de Trânsito, dentre os quais se incluem os órgãos e entidades responsáveis por trânsito e tráfego em âmbito local (art. 7º, incisos III, IV e VI). É pertinente, portanto, a lição de Diogenes Gasparini:

No que respeita à competência legislativa do Município em matéria de trânsito, podemos afirmar, seguramente, não se tratar de matéria de interesse local, haja vista ter sido reservada expressamente, e de forma privativa, à União, consoante dispõe o art. 22, inc. XI, da Constituição da República [...]

É evidente, contudo, que existem determinados assuntos que, embora perpassem questões relativas ao trânsito e tráfego, são de interesse preponderantemente local. Seria desarrazoado que se estabelecesse que a União tivesse que observar, em cada município, os locais em que é proibido o estacionamento, onde deve ser mão e contramão, a frequência do fechamento dos semáforos, etc. Não se trata de contradição em relação ao art. 22, mas de interpretação sistemática da Constituição e observância do art. 30, I, que estabelece que os Municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse passo, as atribuições dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios foram enumeradas no art. 24 do CTB, o que assenta na lei posição já emanada da doutrina. Leia-se ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação - federal, estadual e municipal -, conforme a natureza e âmbito do assunto a prover. A dificuldade está em se fixar, com precisão, os limites da competência das três entidades estatais que concorrem na sua ordenação. [...]

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 (art. 30, I e V da Constituição Federal). O art. 24 do CTB elenca as várias competências municipais nos incisos I-XXI. A circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades da estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população, entre outras.

O art. 24 do CTB estabelece, entretanto, competências dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios. Logo, embora se inclua no âmbito da competência do município o ordenamento do tráfego e do trânsito, tais prerrogativas são de exclusiva competência administrativa de órgãos do Poder Executivo.

Notadamente quanto aos veículos de tração animal é de todo inviável à lei se imiscuir nessa seara, posto que o do art. 24 do CTB determina - em consonância com o próprio art. 22, XI da Constituição - tratar-se de matéria de competências de órgãos do Poder Executivo Municipal.

Nesse sentido, o artigo 52 do CTB contém disciplinamento específico sobre a circulação de veículos de tração animal, remetendo a regulamentação ao órgão ou entidade com circunscrição sobre a via. Confira-se:

Art. 52. Os veículos de tração animal serão conduzidos pela direita da pista, junto à guia da calçada (meio-fio) ou acostamento, sempre que não houver faixa especial a eles destinada, devendo seus condutores obedecer, no que couber, às normas de circulação previstas neste Código e às que vierem a ser fixadas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via. (g.n.)

A matéria reservada ao disciplinamento pela Lei local em sede de veículos de tração animal é tão somente o registro e licenciamento, na forma do art. 129 do Código de Trânsito, as demais são objeto de regulamento administrativo, como os locais ou horários em que é proibida a circulação de tração animal como é o caso.

Nesse toar, registramos que a matéria tratada no art. 79-A do Projeto de Lei se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Portanto, embora viável sob o aspecto material (de competência do Município para dispor sobre o tema), sob o ponto de vista formal o Projeto se afigura inconstitucional por malferir o princípio da reserva da administração.

A redação do art. 79-B do PL não é menos inconstitucional ao criar atribuição ao Poder Executivo, no que tange à concessão de alvará municipal nas hipóteses em que o emprego de veículo de tração animal é permitido, em evidente afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CRFB).

A propósito:

Por considerar usurpada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar projetos de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CF, artigos 61, § 1º, II, e, e 84, II e VI), o Plenário, em conclusão, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º da Lei gaúcha 11.591/2001 - v. Informativo 338. O preceito adversado dispõe que o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria do Meio Ambiente, definirá as tecnologias que poderão ser utilizadas no Sistema de Carga e Descarga Fechado de combustíveis e regulamentará as penalidades pelo não cumprimento da presente lei, bem como o

destino das multas aplicadas. Entendeu-se que a norma, de iniciativa da assembleia legislativa, teria fixado novas atribuições para órgão vinculado à Administração Direta. (STF, ADI 2800/RS, rel. orig. Min. Maurício Corrêa, red. p/ o acórdão, Min. Cármen Lúcia, 17.3.2011). (g.n.)

Enunciado nº. 004/2004: "Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados."

No mesmo sentido tem se manifestado reiteradamente o Egrégio STF, a conferir:

REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia) (g.n.)

Temos, pois, que sob este aspecto, o projeto de lei sob análise não encontra respaldo jurídico por representar interferência indevida do Poder Legislativo na seara do Executivo, violando desta forma o princípio constitucional da separação dos poderes encartado no art. 2º da Constituição Federal.

Por fim, na mesma linha de inconstitucionalidade do art. 79-B está o art. 79-D do PL em que diz:

Os animais apreendidos em virtude desta Lei Complementar serão encaminhados ao órgão municipal pertinente, podendo ser doados para organizações não governamentais sem finalidade lucrativa ou particulares.

Ora, além de criar atribuição para o Executivo para apreender os animais, o que exige todo um aparato

material e humano, além da construção e manutenção de um abrigo adequado para os animais, o referido artigo determina que estes sejam na sequência doados.

No entanto, a medida viola o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, vez que antes de proceder a doação o Município deveria estabelecer uma pena de perdimento do bem. Mesmo assim, tal penalidade somente se afigurará admissível no caso de abandono do animal no abrigo municipal, penalidade administrativa que por configurar verdadeiro confisco da propriedade é uma das mais gravosas e somente é admitida em situações excepcionais.

Conclui o parecer:

Ante o exposto, conclui-se a presente consulta no sentido da **inviabilidade jurídica do projeto de lei** sob exame.

Isto posto, manifestamo-nos pela **inconstitucionalidade** da proposição submetida ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 25 de outubro de 2016.

Presidente e Relator

Farmacêutico Jeferson Yashuda

Roberval Fraiz

Edio Lopes

MRDC/