

PARECER 012/2021

Parecer ao Projeto de Lei n.º 04-E, de 15/01/2021, de autoria do Poder Executivo, o qual “*Estabelece critérios para remoção de veículos em estado de abandono nas vias públicas e dá outras providências*”.

O Projeto de Lei n.º 04-E, de autoria do Poder Executivo visa estabelecer critérios para remoção de veículos em estado de abandono nas vias públicas e dá outras providências.

É o relatório.

Primeiramente, importa ressaltar que compete privativamente à União legislar sobre trânsito:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI - trânsito e transporte;

Todavia, a competência privativa da União para legislar sobre trânsito não impede os municípios, diante dos interesses locais, de editarem normas dispondo sobre a circulação e o tráfego de veículos na sua localidade, nos termos do art. 30, I, da CRFB, tal como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em questão semelhante:

DECISÃO

Trata-se de Agravo contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Por sua clareza, adota-se parte do relatório do acórdão recorrido (fl. 26, Doc. 2)

"Trata-se, na origem, de ação declaratória ajuizada por ANICUNS S/A ÁLCOOL E DERIVADOS em face de ato praticado pelo PREFEITO DE ANICUNS, objetivando a permissão para o trânsito, o estacionamento e a manutenção dos caminhões de cana-de-açúcar nas ruas e avenidas do Município de Anicuns, o que vem sendo obstado em virtude da edição da Lei Municipal nº 1.909/2013 e do Decreto nº 1.133/2014. O pedido inicial é lastreado na suposta inconstitucionalidade da lei e do decreto suso mencionados, eis que, além de proibirem a circulação apenas aos caminhões que transportam cana-de-açúcar, em nítida violação ao princípio da isonomia, trataram de matéria relacionada a trânsito e transporte, cuja competência legislativa é privativa da União, nos termos do art. 22, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Pugnou, ao final, pela acolhida incidental da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.909/2013 e do Decreto nº 1.133/2014, para que os seus caminhões voltem a transitar pela área urbana do Município de Anicuns. Após o processado, sobreveio a sentença de improcedência do pedido, sob o fundamento de que os atos normativos proibitivos da circulação de caminhões de cana-de-açúcar nas ruas e avenidas do Município de Anicuns não seriam inconstitucionais, pois foram editados dentro dos limites da competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local. Inconformada, a arguente interpôs recurso apelatório, ocasião em que a 3ª Turma Julgadora, da 5ª Câmara Cível deste Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), instaurou o incidente de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 1.909/2013 e do Decreto nº 1.133/2014, de Anicuns, por entender que a matéria é prejudicial à análise do mérito recursal."

O acórdão recorrido encontra-se assim ementado (fl. 40, Vol. 2):

"ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 1.909/2013 E DO DECRETO Nº 1.133/2014, DO MUNICÍPIO DE ANICUNS. PROIBIÇÃO DE CIRCULAÇÃO DE CAMINHÕES QUE TRANSPORTAM CANA-DE-AÇÚCAR PELAS VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO. INTERESSE LOCAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CRFB). INOCORRÊNCIA. 1 Da análise das normas censuradas, constata-se que os caminhões de transporte de cana-de-açúcar e similares ficam proibidos de transitar, estacionar e passar por qualquer manutenção nas ruas e avenidas do Município de Anicuns, em decorrência dos transtornos que eles causam, não somente para o trânsito local, mas para a própria conservação das vias públicas e de possíveis danos estruturais nos imóveis. 2 **O art. 22, XI, da CRFB, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, porém, não impede os municípios, diante dos interesses locais, de editarem normas dispendo sobre a circulação e o tráfego de veículos na sua localidade, nos termos do art. 30, I, da CRFB. 3 É evidentemente matéria de interesse local, e não geral, a proibição de tráfego** de caminhões de cana-de-açúcar nas vias públicas do Município de Anicuns, uma vez que a circulação desses veículos de grande porte, naquela municipalidade, tem gerado transtornos não só para o trânsito local, mas principalmente para a conservação das ruas, avenidas e calçadas, que ficam constantemente deterioradas em virtude do peso e do grande número de caminhões sucroalcooleiros que ali circulam e estacionam diariamente. 4 Inexiste do que se falar em ofensa aos princípios da isonomia, razoabilidade e impessoalidade, mas sim, de submissão do interesse privado ao interesse público, e, adotada tal principiologia, nada mais justo do que exigir da Administração Pública uma postura que vise o bem-estar de todos, e não apenas de um indivíduo ou de um pequeno grupo. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE."

Opostos Embargos de Declaração, foram rejeitados (fl. 82, Doc. 2).

No apelo extremo, com fundamento no art. 102, III, "a", "c" e "d", da Constituição Federal, a parte recorrente alega ter o acórdão recorrido violado os seguintes dispositivos constitucionais: art. 5º, XV, e art. 22, IX e XI,

considerando ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.

É o relatório.

Decido.

[...]

Ademais, na presente hipótese, o Juízo de origem rechaçou a tese de inconstitucionalidade quanto à competência do Município de Anicuns para legislar especificamente sobre tráfego de caminhões que transportam cana-de-açúcar e similares em seu território.

A propósito, vejam-se os seguintes trechos do voto condutor do acórdão recorrido (fls. 36-38, Vol. 2):

"Da análise das normas censuradas, constata-se que os caminhões de transporte de cana-de-açúcar e similares ficam proibidos de transitar, estacionar e passar por qualquer manutenção nas ruas e avenidas do Município de Anicuns, em decorrência dos transtornos que eles causam não somente para o trânsito local, mas para a própria conservação das vias públicas e de possíveis danos estruturais nos imóveis.

O art. 22, XI, da CRFB, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, porém, não impede os municípios, diante dos interesses locais, de editarem normas dispondo sobre a circulação e o tráfego de veículos na sua localidade, nos termos do art. 30, I, da CRFB.

Por seu turno, o art. 30, VIII, da CRFB, atribui competência aos municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Já o art. 23, da Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece que os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, a restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados.

[...]

Conforme bem pontuou o representante do Parquet, é evidentemente matéria de interesse local, e não geral, a proibição de tráfego de caminhões de cana-

de-açúcar nas vias públicas do Município de Anicuns, uma vez que a circulação desses veículos de grande porte, naquela municipalidade, tem gerado transtornos não só para o trânsito local, mas principalmente para a conservação das ruas, avenidas e calçadas, que ficam constantemente deterioradas em virtude do peso e do grande número de caminhões sucroalcooleiros que ali circulam e estacionam diariamente.

O fato de a Lei Municipal nº 1.909/2013 e o Decreto nº 1.133/2014 restringirem a proibição apenas aos caminhões de cana-de-açúcar ressaltam, com mais vigor, o interesse local sobre a matéria, pois revelam que esses tipos de veículos predominam na região e que vêm causando graves prejuízos para a população local.

Desse modo, inexistente o que se falar em ofensa aos princípios da isonomia, razoabilidade e impessoalidade, mas sim, de submissão do interesse privado ao interesse público, e, adotada tal principiologia, nada mais justo do que exigir da Administração Pública uma postura que vise o bem-estar de todos, e não apenas de um indivíduo ou de um pequeno grupo.

Ademais, a proibição foi somente quanto aos caminhões de cana-de-açúcar, reboques e similares, em decorrência dos transtornos provocados naquela urbe, tais como rachaduras nos imóveis, danificação das ruas, segurança dos pedestres e receio de acidentes.

Ao teor do exposto, acolhendo o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, conheço do presente incidente e julgo-o improcedente, para declarar a constitucionalidade material da Lei Municipal nº 1.909/2013 e do Decreto nº 1.133/2014, pelos fundamentos jurídicos anteriormente expostos."

Quanto às regras de competência, tive a oportunidade de me manifestar nos autos da ADI 5.352, publicado em 3/12/2018:

"[...]

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente, nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da

predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

[...]

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao interprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. El estado unitário: El federal y El estado regional. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.)".

Desse modo, verifica-se que embora a Constituição Federal tenha atribuído à União a competência para legislar sobre trânsito e transporte, não pode ser

subtraída dos Municípios a competência para regulamentar questões pontuais referentes ao tráfego em seu território. Dessa forma, havendo preponderância do interesse local, não há que se falar em usurpação da competência da União ou do Estado. A propósito, cite-se os seguintes precedentes:

"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 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 194.704/MG, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017).

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 23.08.2018. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 572/2015. REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES QUE ESTEJAM EM

DESACORDO COM A LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E COM O CÓDIGO DE EDIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280. NORMA DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo demandaria o reexame da teleologia da legislação municipal, tendo em vista que o acórdão recorrido deixou explícita a natureza manifesta e inequívoca do interesse local da norma, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 280 do STF. 2. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, respeitada a legislação federal e estadual. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC". (RE 1.064.603-AgR/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe de 27/11/2018).

O acórdão recorrido não divergiu desse entendimento, devendo, portanto, ser mantido. [...] (STF, ARE 1189315, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 07/03/2019, Publicação: 13/03/2019.)

Configurado o interesse local que legitima a competência legislativa do município, resta avaliar a constitucionalidade do projeto de lei sob a perspectiva da iniciativa parlamentar.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se manifestou no sentido de se tratar de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a norma que se destina à organização e ao planejamento do tráfego local, ao mesmo tempo em que reconheceu o interesse local no caso:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.206, DE 19 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL QUE PROÍBE O TRÁFEGO DE CAMINHÕES DE TRANSPORTE DE CANA-DE- AÇÚCAR, MASSA DE CONCRETO OU PEDRA E DEMAIS CARGAS PESADAS EM ESTRADAS E DEMAIS VIAS PÚBLICAS NÃO PAVIMENTADAS - ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE

TRÂNSITO E TRANSPORTE - NÃO RECONHECIMENTO - PRESENÇA DE INTERESSE LOCAL - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR, PORÉM, QUE INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO E NO PLANEJAMENTO DO TRÁFEGO LOCAL - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE". **"Afigura-se irrecusável o interesse local dos Municípios para dispor sobre tráfego em seu território, mormente quando se verifica a intenção de mitigar problemas urbanísticos, ambientais e socioeconômicos advindos do deslocamento de veículos de carga em vias públicas sob sua jurisdição, descabendo cogitar de usurpação de competência legislativa privativa da União"**. "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo". "Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a disciplina parlamentar sobre organização e planejamento do tráfego local". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2202907-66.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020. Destacou-se.)

De todo o exposto, configurado o interesse local que faz surgir a competência municipal para legislar sobre tráfego no município, quanto a iniciativa, a presente propositura também se encontra em consonância com o ordenamento legal em vigor, pois de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Pelo exposto, o projeto está apto para ser deliberado, dispensadas as formalidades regimentais, inclusive a de pareceres das comissões permanentes em função do período de recesso (art. 181, § 5º, RI).

Maioria simples, único turno de discussão e votação nominal.

É o parecer.

São Roque, 19 de janeiro de 2021

VIRGINIA COCCHI WINTER
ASSESSORA JURÍDICA