



Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS



PARECER DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA AO PROJETO DE LEI Nº. 137/2023

RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº. 137/2023, que **"ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 2º DA LEI N° 5.258/2010, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DE HORÁRIOS PARA REALIZAÇÃO DE CARGA E DESCARGA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**, de autoria do Vereador André Luís de Menezes, vem a esta Comissão para emissão de parecer sobre a sua juridicidade, legalidade e constitucionalidade, em conformidade com o art. 89, inciso I, alíneas "a" e "b", do Regimento Interno.

FUNDAMENTAÇÃO

A proposta de lei em análise Altera a Lei nº 5.258, de 09 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a fixação de horários para a realização de operações de carga e descarga no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências.

Na justificativa o autor da proposição alega que devido à grande quantidade de comércio na Rua Artur Bernardes, o horário fixado pela legislação não consegue atender à demanda de caminhões que pretendem descarregar produtos para as lojas, motivo pelo qual necessária a alteração.

Em que pese o intento contido na proposta em análise, referido Projeto de Lei padece de inconstitucionalidade material, em razão da violação dos princípios da independência e separação entre os poderes, sendo tal proposta de iniciativa e competência exclusiva do Executivo.

Tal ilegalidade é corroborada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7000331028 1, que versa sobre caso análogo ao do presente projeto, cuja cópia segue em anexa a este parecer.

Desta forma, a proposta em análise apresenta vício de legalidade, motivo pelo qual a mesma não deve prosperar.

SALA DAS COMISSÕES, 20 DE NOVEMBRO DE 2023.

VEREADOR JOÃO PAULO FERNANDES RESENDE

VEREADOR PEDRO A. DE ALMEIDA

VEREADOR ESUTÁQUIO C. DA SILVA



PROCESSO Nº 70003310281 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE / DIREITO PÚBLICO

VINCULADO: 308701

PROPONENTE: SENHOR PREFEITO MUNICIPAL DE URUGUAIANA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

*Lei Municipal nº 3087/01 de Uruguaiana, que dispõe sobre a sinalização com faixa amarela e placas de identificação para carga e descarga no perímetro urbano nas ruas e avenidas que especifica. A indicação equivocada do dispositivo constitucional tido como malferido, não impede seja a ação julgada procedente, aplicando-se o princípio **iura novit curia** no controle concentrado de leis, bastando que os fatos jurídicos sejam objetivamente especificados, cabendo ao julgador dizer o direito aplicável à espécie, apontando o dispositivo constitucional ofendido.*

MÉRITO. Afronta aos arts. 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VIII, da CE, por ser de competência privativa de Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração pública.



1. Trata-se de ação direta de constitucionalidade, com pedido de liminar, proposta pelo Sr. PREFEITO MUNICIPAL DE URUGUAIANA objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal nº 3087/01, que dispõe sobre a sinalização de ruas específicas quanto aos locais de carga e descarga e fixação de horário para essa finalidade.

Sustenta que a norma atacada colide frontalmente com o inc. II do art. 24 da Lei Federal nº 9.503, de 23.09.97 (Código de Trânsito Brasileiro) e o art. 99 da Lei Orgânica Municipal, pois a matéria de que cuida insere-se na competência privativa do Executivo, além de extrapolar o poder de legislar. Por tal razão, alega afronta ao art. 2º da Constituição Federal, que preconiza o princípio de independência entre os Poderes.

A liminar foi deferida (fls. 32/34), por ofensa aos arts. 10 e 60, II, "d", da Constituição Estadual.

Notificada, a Câmara de Vereadores deixou de prestar as informações solicitadas.

Citado, o Sr. Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção da Lei Municipal questionada, com base no princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

É o relatório.

2. De início, antes de ingressar no exame do mérito propriamente dito, não se pode deixar de observar que a petição inicial não indicou corretamente qual a norma constitucional estadual tida como violada.



Com base na aplicação do princípio *iura novit curia* no controle concentrado de constitucionalidade de leis, porém, basta que os fatos e fundamentos jurídicos do pedido estejam de forma suficientemente clara articulados, cabendo ao julgador dizer o direito aplicável à espécie, apontando o dispositivo constitucional ofendido.

Na situação vertente, o proponente demonstra induvidosamente que pretende a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada, por afronta ao princípio da independência dos Poderes, face à invasão da competência privativa do Executivo pela Câmara de Vereadores.

Superado esse óbice, é de ser reconhecido que houve produção de ato normativo contrário à Constituição Estadual.

A lei nº 3087/01, que teve sua origem na Câmara de Vereadores de Uruguaiana, conforme sua ementa “*dispõe sobre a sinalização com faixa amarela e placas de identificação para carga e descarga no perímetro que determina esta Lei e dá outras providências*”. Encontra-se assim redigida:

“*Art. 1º – Fica o Poder Executivo obrigado a sinalizar com faixa amarela e placa de identificação de carga e descarga todas as ruas e quadras do perímetro demarcado por esta Lei:*

- *rua Dr. Maia, entre as ruas Flores da Cunha e XV de Novembro,*
- *Av. Presidente Vargas, entre as ruas Flores da Cunha e XV de Novembro,*
- *rua Santana, entre as ruas Flores da Cunha e 13 de Maio,*



- rua Bento Martins, entre as ruas Flores da Cunha e 13 de Maio,
- rua Tiradentes, entre as ruas Flores da Cunha e 13 de Maio,
- rua Monte Caseros, entre as ruas Flores da Cunha e 13 de Maio,
- rua João Manoel, entre as ruas Flores da Cunha e 13 de Maio,
- rua Vasco Alves, entre as ruas Flores da Cunha e 13 de Maio,
- rua 13 de Maio, entre as ruas Dr. Maia e Vasco Alves,
- rua XV de Novembro, entre as ruas Dr. Maia e Vasco Alves
- Av. Duque de Caxias, entre as ruas Dr. Maia e Vasco Alves,
- rua General Câmara, entre as ruas Dr. Maia e Vasco Alves,
- rua 7 de Setembro, entre as ruas Dr. Maia e Vasco Alves,
- rua Flores da Cunha, entre as ruas Dr. Maia e Vasco Alves.

Art. 2º – Em todas as ruas demarcadas é obrigado a ter, em cada quadra, um lado com meio fio demarcado com faixa amarela e placa de sinalização para carga e descarga, devidamente adequadas e de fácil visualização, com espaço para o estacionamento de carreta e caminhão de grande e médio porte.

Parágrafo Único – O lado a ser sinalizado deve ser determinado pela Secretaria de Trânsito do Município.

Art. 3º – O horário para carga e descarga fica compreendido das 8 horas às 21 horas, nos dias úteis.

Art. 4º – O estacionamento para carga e descarga não poderá ser superior a 15 minutos, para veículos de pequeno e médio porte, e de no máximo 40 minutos para veículos de grande porte.



Art. 5º – O Poder Executivo regulamentará esta Lei no Prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 6º – Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entrará em vigor 120 (cento e vinte) dias após sua publicação.”

Na hipótese, entende-se que há **vício de constitucionalidade formal**, por infração ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, VII, da Constituição Estadual.

Deve-se anotar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica.

Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Conforme Raul Machado Horta:

"A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária." (em "Poder Constituinte do Estado-Membro", publicado em RDP 88/5)



Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

Entre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando previsão permanente nas Constituições Republicanas é o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da atual Carta Magna.

Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Na concretização deste princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível.

Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquia o ato normativo de nulidade, por vício de constitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

O ato normativo impugnado, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes (art. 10 da Constituição Estadual).

Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos do art. 82, VII, da Carta da Província.



Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do



Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e 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 materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.' (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, págs. 438/439)

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, com conteúdo semelhante ao do art. 82, VII, da Constituição Estadual, que trata da competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, Ives Gandra Martins assim se pronuncia:

"Na competência principal está a de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

A organização é o pré-requisito para o funcionamento - ou o bom funcionamento - da Administração Federal.

Para cuidar de ambos, **outorgou o constituinte, quanto às leis, competência privativa para dar início ao processo legislativo**, e reiterou o seu direito de dispor sobre os dois fundamentos da Administração Pública. A lei decorrente de sua iniciativa servir-lhe-á de limite para o exercício de suas atribuições." (op. cit., v. 4, t. II, pág. 287)



Cumpre ainda observar que a Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios da Federação, porque os considera componentes da estrutura federativa, o que é afirmado nos artigos 1º e 18 da Lei Maior, tendo, portanto, capacidade de auto-administração - administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local.

A autonomia normativa que a Carta Federal outorgou aos Municípios, consistente na capacidade de fazer leis próprias, está, por certo, limitada à matéria de sua competência.

O artigo 30 da Lei Maior, em seu inciso I, assevera que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, enquanto o artigo 13, em seus incisos I e III, da Constituição do Estado, afirma ser da competência do Município exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local e regular o trânsito e o trânsito nas vias públicas municipais.

Como bem assinala ARNALDO RIZZARDO ("Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro", RT, 2. ed., 2000, p. 32):

"De outra parte, quem organiza o trânsito nas vias municipais é evidentemente o Município, estabelecendo as ruas preferenciais incisos I e III, da Constituição do Estado, afirma ser da competência do Município exercer e impondo determinadas condutas quanto à velocidade, ao uso de buzinas, ao sentido das pistas, ao controle da poluição, ao momento de carga e descarga etc."



Assim, no tocante ao trânsito e, em especial, ao tráfego de veículos com carga, em que pesem as disposições do art. 22, incisos IX e XI, da Constituição Federal, não resta dúvida que tal matéria –trânsito e tráfego em vias urbanas – podem e devem ser regulados, no âmbito do interesse local, pelos Municípios, isto é, por leis municipais.

Cabe lembrar a respeito do assunto, a lição de HELY LOPES MEIRELLES (*"Direito Municipal Brasileiro"*, 11. ed., Malheiros, 2000, p. 370):

"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. (CF, art. 30, I e V)."

Da mesma forma, acrescenta o mesmo autor, “compete ao Município dispor sobre o **tráfego local**, especialmente, o urbano.”

Nesse ponto, convém distinguir essas duas atividades, trânsito e tráfego, como ainda esclarece Hely Lopes Meirelles (ob. cit., p. 369):

"Trânsito é o deslocamento de pessoas ou coisas (veículos ou animais) pelas vias de circulação; tráfego é o deslocamento de pessoas ou coisas pelas vias de circulação, em missão de transporte."

Assim, um caminhão vazio, quando se desloca por uma rodovia, está em trânsito; quando se desloca transportando



mercadoria, está em tráfego. Daí a distinção entre normas de trânsito e normas de tráfego; aquelas dizem respeito às condições de circulação; estas cuidam das condições de transporte nas vias de circulação. Como a circulação e o transporte são atividades conexas, as regras de trânsito e tráfego geralmente são editadas conjuntamente, embora distintas quanto ao seu objeto e finalidades."

Portanto, verifica-se que o tema regrado é de interesse eminentemente local, pois nada impede que o Município estabeleça normas sobre a sinalização local referente à carga e descarga de veículos de médio e grande porte, bem como quanto ao respectivo horário para sua permissão.

Assim, embora seja de interesse local a matéria legislada, entende-se-a inconstitucional por outro ângulo, na medida em que o texto legal impugnado teve seu nascêndouro na Câmara de Vereadores. Isso porque ao dispor que *"fica o Poder Executivo obrigado a sinalizar com faixa amarela e placa de identificação de carga e descarga todas as ruas e quadras do perímetro demarcado"* pelo Legislativo, passou este a conferir atribuições, ordens, aos órgãos da Administração Pública, afrontando o artigo 60, II, "d", da Constituição Estadual.

Por competir aos órgãos e entidades do Executivo Municipal, no âmbito de sua respectiva circunscrição (art. 24, CTB), o planejamento e operacionalização do trânsito, bem como a fiscalização de sua execução, ao definir, de antemão, os locais onde poderão estacionar as carretas e caminhões, horário e circulação, o Legislativo imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa (art. 82, VII, CE)

Em questão semelhante, o Órgão Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pontificou:



"Adin. Sant'Ana do Livramento. Lei Municipal nº 3936/99 que regulamenta o estacionamento de veículos, ciclomotores e similares nas ruas que especifica. Inépcia da inicial afastada. Vício legislativo por inconstitucionalidade formal. Competência exclusiva do executivo na iniciativa da lei, dado que matéria de cunho administrativo, versando sobre a organização e atribuições da administração municipal. Código de Trânsito Brasileiro que confere tal mister às entidades exclusivas de trânsito dos municípios. Adin julgada procedente." (Adin. 599406923, Tribunal Pleno, TJRS, Relator Des. Vasco Della Giustina, julgado em 03/04/2000)

Portanto, as hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do ato normativo, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa. Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes:

"Defeitos formais, tais como a inobservância das disposições atinentes à iniciativa da lei ou competência legislativa, levam, normalmente, a uma declaração de nulidade total, uma vez que, nesse caso, não se vislumbra a possibilidade de divisão da lei em partes válidas e inválidas." (em "Jurisdição Constitucional", Saraiva, 1998, p. 263)

Outrossim, com a indevida ingerência do Legislativo Municipal de Uruguaiana na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo, o ato normativo impugnado, viola, sem dúvida, o princípio da separação dos poderes (art. 10 da Constituição Estadual).



Em síntese, a Lei Municipal nº 3087/2001, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não poderia ter sido originada no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo apresenta vício de constitucionalidade formal, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual.

3. Ante o exposto, o parecer é pela procedência da ação.

Porto Alegre, 12 de setembro de 2002.

CLÁUDIO BARROS SILVA,
Procurador-Geral de Justiça.

IB/ARG

SUBJUR 12660/01