PROTOCOLO
15/04/15
Hrs: 15:24

Poder Legislativo
Câmara Municipal de Catalão
Estado de Goiás

PROJETO DE LEI Nº51, DE 17 de MARÇO 2015.

"Limita a Velocidade do Transporte Coletivo Urbano do Município de Catalão e da Outras Providencias."

A CÂMARA MUNICIPAL DE CATALÃO, ESTADO DE GOIÁS, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, APROVA, E O PREFEITO MUNICIPAL SANCIONA A SEGUINTE LEI:

Art. 1º. Fica estabelecido o limite máximo de velocidade para o transporte coletivo municipal em 50km/h (cinquenta quilômetros por hora).

Art. 2º. As empresas concessionárias do serviço de transporte público municipal deverão equipar seus veículos com limitador de velocidade, no prazo máximo de 90 (noventa)dias, contados da publicação da presente Lei.

Art. 3º. A fiscalização do cumprimento das regras definidas na presente lei, são próprias dos órgãos de fiscalização do trânsito e polícia militar.

Art. 4º. As penalidades pelo descumprimento do limite de velocidade fixados na presente Lei serão as constantes do Código de Trânsito Brasileiro, sendo que as concessionárias de transportes públicos que não fizerem as necessárias adequações, serão penalizadas com multa de 1.000 UFM, sendo o referido valor dobrado a cada reincidência.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

DANIEL CARVALHO DOS REIS
Vereador

JUSTIFICATIVA

Com o presente projeto trago para o âmbito do Poder Legislativo uma discussão muito frequente entre a população local, referente ao excesso de velocidade no transporte público urbano.

Dessa maneira, uma excelente oportunidade para solucionar um grave problema, que traz insegurança para a população. Pois, o fato de não limitar a velocidade pode trazer um desconforto para a população, que vive em constante risco de acidentes de trânsito.

Ressalto que as normas constantes do projeto não importam em alteração da legislação de trânsito, cuja competência é exclusiva da união federal, mas apenas delimitam velocidade máxima na zona urbana e tratam de regras de concessão de serviço de transporte municipal.

Nestes termos, espera o apoio de todos os vereadores para a aprovação do presente projeto de lei.

DANIEL CARVALHO DOS REIS
Vereador

Município de Catalão – Estado de Goiás

PODER LEGISLATIVO

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

PARECER

VOTO DO RELATOR

RELATÓRIO

O Projeto de Lei n°. 051, de 15 de abril de 2015, de autoria do Vereador Daniel Carvalho dos Reis, ***"Limita a velocidade do transporte coletivo urbano do Município de Catalão e dá outras providências."***

Vem a proposição à Comissão de Constituição, Legislação e Redação para emissão de parecer, como previsto no art. 26, *caput* e §2º. do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Nos termos do regimento interno desta Câmara Municipal, foi solicitado ao relator a expedição de seu parecer fundamentado e voto.

É o relatório.

Tudo visto e examinado, passa-se à fundamentação do parecer e voto.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Digna Comissão de Constituição, Legislação e Redação,

O projeto de lei sob exame tem por objetivo limitar a velocidade dos veículos que prestam serviço público de transporte coletivo no Município de Catalão.

Contudo, a despeito da nobreza das intenções do respeitável Vereador autor do projeto, este não pode prosperar por estar maculado por vício de iniciativa formal.

Considerando a avaliação das questões apresentadas, de início insta transcrever o artigo 24, § 1°, "c" da Lei Orgânica do Município de Catalão, *in verbis*:

"Art. 24 – A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer vereador ou comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

[...]

*c) – **criação, estruturação e atribuição das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal**."*

Da análise do artigo acima transcrito, observa-se que qualquer medida que diga respeito às atribuições das Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração Pública Municipal, aí incluída a Secretaria Municipal de Trânsito de Catalão – SMTC – dependerá de lei específica, daí a necessidade da proposição em análise.

Contudo, a Constituição Federal também determina que:

Art. 61. [...]

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios; [...]."*

Sendo assim, não pode o parlamentar violar iniciativa que é exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Assim dispondo, evidente a parcial inconstitucionalidade do projeto de lei ora proposto, sob o aspecto formal, na parte em que dispõe sobre matéria e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do seu Chefe, nos termos dos dispositivos normativos acima mencionados.

Necessário, ainda, ressaltar que o projeto de lei em análise positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 2º da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

CONCLUSÃO

Pelas razões e fundamentos acima expostos, manifesta-se pela REJEIÇÃO EM PLENÁRIO do Projeto de Lei n° 051/2015.

Catalão (GO), 23 de abril de 2015.

Vereador **Silvano Batista da Silva**
Relator

Município de Catalão – Estado de Goiás

PODER LEGISLATIVO

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

PARECER

VOTO DO PRESIDENTE

Acompanho e sou favorável ao voto do relator.

Vereador **Valmir Pires Rosa**
Presidente

VOTO DO VOGAL

Acompanho e sou favorável ao voto do relator.

Vereador **Gilmar Antônio Neto**
Vogal

PARECER JURÍDICO

Ref.: Projeto de Lei n° 051, de 15 de abril de 2015.

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Catalão o **Projeto de Lei n° 051/2015**, de autoria do Vereador Daniel Carvalho dos Reis, o qual: ***"Limita a velocidade do transporte coletivo urbano do Município de Catalão e dá outras providências."***

Importante salientar que tal proposição necessitará, para aprovação, de **voto favorável da maioria simples dos Vereadores presentes à sessão de votação**, como previsto no art. 127, do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Passa-se à análise da iniciativa da proposição, bem como de sua regimentalidade, constitucionalidade e legalidade.

A iniciativa do Projeto de Emenda em análise não é legítima, pois a proposição trata de regra para prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros do Município de Catalão, bem como impõe obrigação a Secretaria Municipal, sendo tais matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 61, § 1°, II, "b", da Constituição Federal, 24, § 1°, II, "c", da Lei Orgânica do Município de Catalão.

Ainda que se admita a legitimidade do Município em legislar sobre questões atinentes a trânsito, desde que pertinentes a discussões de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), certo é que o discutido Projeto de Lei, ao impor limite de velocidade aos veículos que prestam serviço público de transporte coletivo, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa.

Não bastasse, o legislador municipal de Catalão, ao propor o Projeto de Lei em análise, afrontou comandos constitucionais sensíveis à espécie, notadamente aqueles que asseguram ao senhor Prefeito Municipal a prerrogativa de dispor sobre os serviços públicos municipais.

Desse modo, o Projeto de Lei sob análise, de fato, viola o princípio da separação dos Poderes. Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo.

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 munícipes, 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, 2003, págs. 438/439).

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo *adjuvandi causa*, ou seja, tão-somente a título de colaboração.

Em comentário ao art. 84, VI, da Constituição Federal, 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).

No mesmo sentido, João Jampaulo Júnior, a sua vez, especifica as matérias que competem ao Prefeito:

"As Leis Orgânicas Municipais elencam como matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo as que tratam da criação, extinção ou transformações de cargos, funções ou empregos públicos municipais na administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento de remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dentre outros casos previstos na Lei Maior do Município" (em "O Processo Legislativo Municipal", Editora de Direito, 1997, pág. 77).

Retornando ao caso concreto, o Projeto de Lei é inconstitucional, porque vem disciplinar e impor normatização referente ao transporte coletivo municipal, matéria tipicamente administrativa, a qual compete privativamente ao Executivo Municipal dispor. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública que, por prestar o serviço, dispõe sobre as condições de seu correto funcionamento e operacionalização.

Mais uma vez cabe lembrar Ives Gandra Martins que observa: *"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade"* (op. cit., v. 4, t. I, pág. 387).

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pág. 116).

Na hipótese de que se cuida, cabe à Administração dispor sobre as condições de funcionamento e operação do transporte coletivo municipal. Dispor sobre a velocidade máxima dos veículos de transporte coletivo é matéria tipicamente administrativa, própria da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Portanto, somente a ele compete a iniciativa de lei para dispor sobre a matéria.

Com pertinência, novamente, a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

"Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito" (op. cit., pág. 531).

As hipóteses de desrespeito à esfera de competência de outro Poder levam à inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Essa é a lição de Gilmar Ferreira Mendes quando afirma que *"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, pág. 263).

Em síntese, o Projeto de Lei sob análise, por tratar de matéria tipicamente administrativa, não poderia ter sido originado no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Assim dispondo, evidente a parcial inconstitucionalidade do Projeto de Lei ora proposto, sob o aspecto formal, na parte em que dispõe sobre matéria e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do seu Chefe, nos termos dos dispositivos normativos acima mencionados.

Necessário, ainda, ressaltar que o Projeto de Lei em análise positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consignado no artigo 2º da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Ademais, como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais.

Cumpre observar 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.

Segundo 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. 2° 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, § 1°, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o Projeto de Lei de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Importa salientar, de resto, que o vício apontado não resta sanado pela sanção tácita da Lei em relevo. Como assevera Marcelo Novelino:

"*O vício de origem, por ser insanável, não é suprido pela sanção do Chefe do Poder Executivo, ainda que o projeto seja de sua iniciativa exclusiva. O entendimento sumulado pelo STF no sentido de que 'a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo' (Súmula 5) foi abandonado após a promulgação da Constituição de 1988.*" (Direito Constitucional. 4ed. São Paulo: Método, 2010. p. 595).

Por todas as razões expostas, o Projeto de Lei sob análise está maculado por vício formal de iniciativa, o que implica em sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Conclusão:

Diante do exposto, após análise, OPINAMOS PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE DO PROJETO DE LEI E MANIFESTAMO-NOS PELA SUA REJEIÇÃO EM PLENÁRIO.

S. M. J., é o parecer.

Catalão (GO), 23 de abril de 2015.

Elke C. F. Vargas Baêta
Procuradora Geral

Gustavo A. S. Coutinho
Assessor Jurídico