Projeto de Lei Nº 80/2019

Dispõe sobre a regulamentação dos horários de proibição da circulação de trens no município de Itaúna

A Câmara Municipal de Itaúna – MG decreta:

Art, 1º Fica proibida a circulação de trens no perímetro urbano do Município de Itaúna - MG, de segunda a sexta-feira, das 06 horas às 08 horas, das 11 horas e 30 minutos às 13 horas e 30 minutos e das 17 horas às 19 horas.

§ 1º Na infração do dispositivo do presente artigo será imposta multa correspondente ao valor de 100 (cem) UFPs.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Márcia Cristina
Vereadora

Justificativa

O presente Projeto de lei tem a intenção de acabar com o congestionamento em horários de pico uma vez que nossa cidade é toda cortada pela linha férrea, E que enquanto a transposição da linha férrea não sai do papel, os cidadãos tenham o direito de ir e vir garantido sem maiores transtorno.

Neste sentido, conto com a boa acolhida deste Projeto e antecipo agradecimentos aos nobres pares desta casa

Márcia Cristina
Vereadora

PARECER Nº 35/2019

PROJETO DE LEI N.º 80/2019. **Dispõe sobre a regulamentação dos horários de circulação de trens no município de Itaúna.**

Consulente: **EXM.ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**
Consulta: acerca da admissibilidade, aspectos constitucionais, legais e jurídicos.

O Presidente da **EXMª. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, EXM.º VEREADOR MÁRCIO GONÇALVES PINTO**, na forma do **inc. V do Art. 33**[1] **c./c. art. 40**[2]**/RI-CMI**, solicitou desta Procuradoria-Geral Parecer Jurídico ***acerca da admissibilidade , aspectos constitucionais, legais e jurídicos*** dispostos no **PROJETO DE LEI N.º 80/2019**, de autoria do **EXM.ª VEREADORA MÁRCIA CRISTINA SILVA SANTOS**, que em apertada síntese está tecnicamente estruturado, ou seja: explicitamente contém preâmbulo, ementa, preliminares, o objeto, a vigência, as justificativas, permite a acessibilidade ao texto da matéria proposta consoante os objetivos da **Lei M. n.º 3.778/2003** e o positivado no **Art. 85**[3]**/RI-CMI** e no **Art. 1.º da LC F. n.º 95/98**.

PREAMBULARMENTE se observa que o Processo Legislativo foi recebido nesta Procuradoria aos **17/06/2019**, **suspendendo os prazos de tramitação na comissão por até 30 dias (§4.º do art. 39**[4]**/RI-CMI).**

Observa que, no desenvolvimento de seus trabalhos as **Exm.ªs Comissões** podem adotar a rejeição total ou parcial das matérias a que estejam afetas, podem opinar pelo seu **arquivamento terminativo, exceto nos casos de Proposição (art. 41 c./c. o inc. II do art. 43 e Art. 77-RI-CMI),** bem como podem formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda que acompanhado de seu

---

1 **RI-CMI. Art. 33.** Ao Presidente de Comissão compete além do que lhe for atribuído neste Regimento:
V - solicitar aos órgãos de assessoramento técnico e jurídico, por sua iniciativa ou a pedido do Relator, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada [...]

2 **RI-CMI. Art. 40.** Antes da deliberação do Plenário, as proposições, exceto nos casos expressos neste Regimento, dependem de manifestação das Comissões a que a matéria estiver afeta, **cabendo à Comissão de Constituição e Justiça manifestar sobre o exame de sua admissibilidade sob os aspectos da constitucionalidade, legalidade, regimentabilidade, técnica legislativa, e mérito**; [...]

3 **RI-CMI. Art. 85.** As proposições que explícita ou implicitamente contenham referências a lei, artigo de lei, decreto ou regulamento, contrato ou concessão, ou qualquer ato administrativo e não se façam acompanhar de sua transcrição, ou, por qualquer modo se demonstrem incompletos e sem esclarecimentos, só serão enviados às Comissões, depois de completada sua instrução, mediante providências a serem adotadas pelos Autores, com auxílio da Unidade Legislativa.

4 **RI-CMI. Art. 39.** Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir: [...]
§ 4º O requerimento de informações, diligências ou parecer técnico ou jurídico suspende a tramitação da proposição por, no máximo, 30 (trinta) dias úteis; se tramitando em regime de urgência, a suspensão será limitada a 5 (cinco) dias úteis, [...].

parecer serão remetidos à Presidência para serem anunciados na Ordem do Dia **(Art. 43/44[5]-RI-CMI**).

QUANTO A COMPETÊNCIA. A matéria da proposição em comento está inserida no âmbito da **COMPETÊNCIA MUNICIPAL** e suplementar em relação a União e ao Estado (**Arts. 9.º, I** e **10, III/LOM**[6]). Também se verifica que a matéria é evidentemente de interesse local, dado o debate público e notório sobre o tema de transporte ferroviário na comunidade ao longo de muitas décadas sem eco relevante junto a União e as concessionárias. Ainda, sobre a **COMPETÊNCIA MUNICIPAL** entre os entes federados para legislar sobre a matéria, a Proposição encontra guarida no **Art. 23,** no **Art. 24, §2.º** e no **inc. I do Art. 30/CRFB**[7], e nos **Arts. 169** e **171, inciso I e alínea "c"/CEMG**[8]**.**

Sobre a **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE** relativamente a autoria e o direito de o parlamentar desencadear o Projeto de Lei de cunho social, o

---

5 **RI-CMI. Art. 43.** No desenvolvimento de seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:
I - ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, opinar pelo seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda;
II - é lícito às Comissões determinar o arquivamento de matérias enviadas à sua apreciação, **exceto proposições**, publicando-se o despacho respectivo na ata dos seus trabalhos;
III - Se o voto do Relator não for acatado pela maioria, o Vereador dissidente poderá formular voto em separado, que será adotado se for acompanhado por mais um membro da Comissão;
Art. 44. Encerrada a apreciação conclusiva da matéria pela última Comissão de mérito a que tenha sido distribuída, a proposição e respectivos pareceres **serão remetidos à Presidência para serem anunciados na Ordem do Dia**.

6 **LOM. Art. 9º** É competência do Município, comum à União e aos Estados:
I - zelar pelo cumprimento das constituições, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
Art. 10. É da competência suplementar do Município: I - Criar a corporação da Guarda Municipal Mirim, destinada à proteção de seus bens, serviços, eventos e instalações;
III - Complementar e adaptar a legislação federal e estadual, no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, feita a devida adaptação à realidade local.

7 **CRFB. CRFB. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**
I - z**elar pela guarda da Constituição**, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

8 **CEMG. Art. 169.** O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.
Art. 171. Ao Município compete legislar:
I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:
c) a polícia administrativa de interesse local, especialmente em matéria de saúde e higiene públicas, construção, **trânsito e tráfego**, plantas e animais nocivos e logradouros públicos;

amparo se escora nos termos dos **Arts. 13 e 14**[9] e **§2.º do Art. 83**[10]**/RI-CMI**, e dos **Art. 63 XVI** e **68/LOM**[11], bem como no **Art. 59**[12]**CRFB.**

Em relação ao **MÉRITO**, subtrai-se da Proposição que a Autora tem a intenção de acabar com riscos de acidente e frequentes congestionamentos de trânsito na municipalidade nos horários de pico, vez que a via-férrea parte a cidade ao meio serpenteando grande parte do centro.

Refrisa-se que, no caso peculiar itaunense é pública e visível a constatação dos riscos de graves acidentes impingidos a população e os transtornos temporais pelo fato de o trem frequentemente parar em locais de grande circulação de veículos e pedestres em horários de pico e muitas das vezes por delongado tempo.

Constantemente se constatam os atrasos, constrangimentos e graves riscos de acidentes, vez que em razão do tráfego dos trens e muitas vezes por pararem por quaisquer motivos, os veículos automotores ficam estacionados nas ruas e os pedestres escalam entre os vagões com os motores em atividade para atravessam de um lado para o outro das vias. Basta uma simples movimentação do trem para que acidentes com as pessoas ocorram entre os vagões.

Em 2014, a própria **ANTT – Agência Nacional de Trânsito Terrestre**, apresentou um relatório intitulado **Proposições para solução de conflitos ferroviários urbanos** embasado no **Programa Nacional de Segurança Ferroviária em Áreas Urbanas – Prosefer**, elaborado em 2011 pelo **Departamento**

---

9 **RI-CMI. Art. 13.** Cabe ao Poder Legislativo Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente as contidas na Lei Orgânica.
Art. 14. A competência privativa da Câmara Municipal, dentre outras atribuições, são aquelas previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica, ou delas decorrentes.

10 **RI-CMI. Art. 83.** Destinam-se os projetos:
§ 2º A iniciativa de projetos de lei cabe a qualquer membro da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, nos termos da Lei Orgânica e deste Regimento.

11 **LOM. Art. 63.** Cabe ao Legislativo Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida para o especificado no art. 66, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especificamente:
XVI - matéria decorrente da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal.
Art. 68. A iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer membro da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Lei.

12 **CRFB. Art. 59**. O processo legislativo compreende a elaboração de:
II – Leis complementares:
III - leis ordinárias;

Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, e levantou a necessidade de investimentos para a solução de gargalos em toda a malha ferroviária nacional e até hoje não foram iniciadas providências que atenuassem o caos provocado constantemente em razão do trânsito de trens na zona urbana de Itaúna.

Aliás, é de sabença geral na comunidade sobre o debate voluntário da população sobre os problemas do tráfego ferroviário em nossa área urbana. É de conhecimento geral a existência de uma licitação e de um possível **projeto de contorno da via-férrea em relação a área urbana itaunense,** todavia, sem grandes evoluções nos aspectos políticos, ou seja, diferentemente de outros municípios, como por exemplo o de Curvelo/MG, o contorno projetado, variantes, viadutos ou passagens superiores e inferiores nos principais corredores urbanos de Itaúna ficaram preteridos.

Ora. Não há mais espaço para a existência de problemas latentes que causam acidentes e transtornos, como, por exemplo, ocorreu com as conhecidas "rodovia da morte", "curva da morte", "viaduto das almas". O problema da via-férrea no município itaunense causando frequentes acidentes e transtornos sem soluções viáveis precisa de ter fim, ou, pelo menos de uma solução local amoldada no texto constitucional, pois, não é constitucional, legal, nem moral que os itaunenses permaneçam sofrendo com a situação

causada pela via-férrea e seu trânsito com total desprezo aos aspectos sociais, econômicos, jurídicos políticos e morais.

Pouco, quiçá nada, foi feito para se reduzir o índice de acidentes registrados em Itaúna que hoje conta com quase 100.000 (cem mil) habitantes, são mutilações, perdas de vidas e prejuízos causados aos munícipes sob o impacto desse tráfego ferroviário.

Por essa razão, alinhando-se as competências legais e regimentais da comunidade itaunense por seus Poderes Executivo e/ou Legislativo e a da **ANTT**[13], cuja autarquia pode e tem o dever de sugerir efetivos investimentos de cunho

13 **ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres** é uma autarquia federal r**esponsável pela regulação das atividades de exploração da infraestrutura** ferroviária e rodoviária federal e de prestação de serviços de transporte terrestre, consoante o positivado no Art. 1º do **DECRETO Nº 4.130, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2002** que regulamenta suas atividades.

notadamente social na malha ferroviária em razão dos efeitos negativos da operação ferroviária. A proposição apresentada encaixa-se nas determinações constitucionais.

Tanto é verdade que, projetos similares ao proposto pela Autora nessa Edilidade foram debatidos e aprovados por unanimidade pelos representantes de seus povos em Plenário, como foi o caso nas cidades catarinenses de Joinville e Mafra. Também em outras cidades onde estão sendo debatidos problemas similares, como, por exemplo, na paulista São João do Rio Preto.

E diga-se de passagem que não passou desapercebido que o **Art. 22, inciso XI/CRFB**[14], diz que *a União tem competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte*, todavia, em matéria geral, permitindo-se, portanto, a interpretação da possibilidade da normatização local.

Não passa desapercebido que o **Eg. TRF-4**, no julgamento de requerimento de inconstitucionalidade incidental de leis idênticas a da proposição em comento que foram aprovadas no município catarinense de Joinville, em decisão liminar e posteriormente em v. Acórdão reformou a **r. Sentença n.º 5008220-53.2015.4.04.7201/SC**, cuja tese tombada, s.m.j., era a verdadeiramente compatível com os termos da **CRFB** nos aspectos jurídico, social moral.

O Município ao exercer competência suplementar para legislar sobre trânsito por veículos e pedestres e transporte, somente não pode impor sanções mais gravosas que

aquelas previstas na legislação federal, haja vista os termos do **Art. 30, incisos I e V/CRFB, não havendo nenhuma inconstitucionalidade** em relação a regulamentação de caráter essencial e coletivo no trânsito rodoviário e de pedestres na comunidade, mesmo quando haja tangenciamento do trânsito ferroviário.

O Operador Ferroviário Independente – OFI, consoante a **Resolução ANTT n.º 4348/14**, está obrigado a ***cumprir e fazer cumprir as normas e regulamentos***

14 **CRFB. Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre:
XI - trânsito e transporte;

aplicáveis à ferrovia e estão sujeitos – no caso de descumprimento – a severas penalidades administrativas por parte da **ANTT**, ***sem o prejuízo de outras previstas na legislação***, inclusive a de extinção por cassação do contrato de concessão, sendo razoáveis ou mesmo ínfima a multa prevista na proposição.

Assim, em relação a competência e ao mérito da matéria apresentada na proposição, não há se falar em impedimentos formais em razão dos termos do **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 638.574,** que veda aos municípios ao legislarem "*extrapolar a competência legislativa suplementar do município expressa no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal*".

Por tais razões, entende este órgão consultivo do Poder Legislativo Itaunense que, observadas as peculiaridades itaunenses, a constitucionalidade da proposição também encontra guarida na tese exarada nos autos do **Mandado de Segurança n.º 5008220-53.2015.4.04.7201/SC** – tanto pelo Douto Magistrado quanto pelo representante do **Ministério Público Federal** - em que eram partes a **ALL - América Latina Logística S/A** e o Município e o **Poder Legislativo de Joinville/SC**, onde se busca garantir a segurança, a minimização da poluição sonora nas passagens de nível da linha férrea na área urbana e a razoabilidade de medidas que atendam o interesse público, cujos excertos transcreve-se:

> FUNDAMENTOS DA DECISÃO - Da legitimidade passiva - O Município de Joinville, manifestando-se em nome das autoridades impetradas integrantes do Poder Executivo, afirmou haver, no caso ilegitimidade passiva para responder, uma vez que seriam meros executores da lei editada e promulgada sob total responsabilidade do Legislativo municipal. [...] **embora trate genericamente de horários de circulação de composições ferroviárias, a impetrante é, na prática, a única destinatária efetiva do comando proibitivo**. Em um contexto tal e sendo o Prefeito e a Câmara de Vereadores os atores principais da edição do ato normativo, é de se acatada a legitimidade descrita na vestibular. […] **Do mérito - [...] A referida lei foi objeto de veto total do Executivo** (evento 1, out17), mas **sua promulgação foi feita pela Câmara dos Vereadores** no exercício da autorização do art. 43, § 5.º, da Lei Orgânica do Município. Seu conteúdo atualizado é o seguinte:
>
> **Art. 1.º Fica determinado que no Município de Joinville, de segunda a sexta feira, entre às 6 horas e às 8 horas e das 11h30minutos às 13h30 minutos e das 17 horas às 19 horas, fica proibido a circulação de trens.**

§ 1.º Na infração do dispositivo do presente artigo será imposta multa correspondente ao valor de 100 (cem) UPMs. (Redação acrescida pela Lei nº 7870/2014)

§ 2.º Da arrecadação do valor a que se refere o parágrafo anterior, será destinado o percentual de 10% (dez por cento) para a educação para o trânsito. (Redação acrescida pela Lei nº 7870/2014)

Art. 2.º Esta lei entra em vigor em 90 (noventa) dias após a sua publicação.

Em primeiro lugar, esclareça-se que, diversamente do que dá a entender a inicial e a peça de embargos de declaração apresentada em face da decisão liminar, **não há alegação de falha formal na edição da referida lei**. (negritado e grifado agora) Não houve nenhum apontamento de que o processo legislativo pertinente teria sido desrespeitado quer na edição originária, quer na alteração posterior do conteúdo. Relembre-se, por oportuno, que uma invalidade formal diz respeito aos passos necessários para a formação do instrumento de introdução normativa. Se o instrumento de introdução normativa foi validamente elaborado, não há vício aparente que justifique a desconsideração de seu conteúdo. A pretensa tresdestinação dos atos administrativos dos impetrados - pretensamente por ter objetivo ilegal - tem por premissa a inconstitucionalidade da norma, não sendo possível, até pelo tautologismo lógico, acatar tal argumento como causa de concessão da segurança. Isso não obsta, porém, que se venha a reconhecer uma inconstitucionalidade material no diploma em razão de pretender disciplinar **matéria que, segundo a inicial, seria reservada, com exclusividade, à competência legislativa da União.** (negritado agora) Essa pretensa invasão de tema não revela erro no procedimento legislativo, mas sim pretenso erro de conteúdo, devendo, por isso, como tal ser avaliado. O preceito paradigma invocado pela impetrante para defender a invalidade material do diploma municipal é o seguinte:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(…)
IX - diretrizes da política nacional de transportes; (…)
XI - trânsito e transporte; (…)
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
A análise do texto revela que houve, de fato, uma reserva clara da competência legislativa, reserva essa que se torna ainda mais evidente quando se constata, no parágrafo único do artigo, que, se pretender repassar alguma competência legislativa sobre o tema para os Estados, o legislador infraconstitucional poderá fazê-lo, mas somente para questões

específicas e por meio de instrumento de introdução normativa que demanda quórum qualificado de aprovação, a lei complementar. **Ocorre que, como disseram os impetrados em suas informações e o Ministério Público Federal**

em seu parecer, a mesma Constituição trouxe, também na redação originária, a seguinte previsão (negritado e grifado agora)**:**

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

A meu ver, o inciso II transcrito é imprestável a justificar a validade do ato normativo aqui combatido. É que, ao apontar uma função suplementar e indicar que ela seria exercitada "no que couber", a interpretação mais adequada é a integrativa, recusando a possibilidade dessa suplementação quando a edição da legislação suplementada seria de competência legislativa privativa de outro ente federado e não tenha havido autorização expressa desse outro ente para o exercício dessa competência específica do art. 30, inciso II. **O inciso I, porém, autoriza que o legislador municipal legisle sobre quaisquer "assuntos de interesse local"**. (negritado e grifado agora) **O constituinte originário não condicionou o exercício dessa competência legislativa a outro critério que não a caracterização do tema a respeito do qual se pretende legislar como de "interesse local"** (negritado e grifado agora). **Em outras palavras, não há matéria legislativa a respeito da qual o município não possa tratar, desde que atendidas duas condições essenciais: ausência de conflito entre a norma municipal expressa e a legislação federal ou estadual de regência que tenha sido produzida no exercício de suas respectivas competências legislativas e caracterização de um interesse local, específico do Município, a ser tutelado.**(negritado e grifado agora) A corroborar tais requisitos, **há um silêncio eloquente no parágrafo único do artigo 22 da Constituição** (negritado agora): ***o constituinte não apontou que a lei complementar poderia autorizar os municípios a legislar sobre os temas, o que induz à apreensão de que, se não o fez, é porque já considerava inserta na competência legislativa do art. 30, inciso I, a possibilidade de o município o fazer***. **Outro aspecto relevante a se considerar quando do cotejo entre as competências legislativas privativas do art. 22 e a competência residual do art. 30, inciso I, é a compreensão de que o legislador federal não é infalível nem, tampouco, onisciente para identificar toda e qualquer situação em que suas previsões devem ser concretizadas** (negritado e grifado agora). **No mundo dos fatos, a**

multiplicidade de situações é tamanha que o distanciamento normativo entre o legislador federal e a espaço de convivência municipal traz, ontologicamente, lacunas que podem e devem ser preenchidas pelo legislador local para viabilizar que a convivência local, especialmente nos aglomerados urbanos, seja coletivamente suportável. Essas lacunas, naturalmente, são praticamente equivalentes quando se coteja o legislador estadual e o municipal, o que torna compreensível, do ponto de vista sistêmico, que somente questões específicas e em situações especiais possam ser repassadas ao estado, sendo a competência residual do art. 30, inciso I, a regra geral a ser observada. Em um cenário tal, seria perfeitamente plausível que o legislador municipal edite lei que defina, por exemplo, qual a equivalência entre uma unidade de medida oficial nacional - massa, peso, distância, área etc. -, estabelecida no exercício da

competência privativa do art. 22, inciso VI, e outra unidade local, que tenha sido historicamente utilizada nos registros oficiais e particulares. Estaria, no caso, legislando sobre matéria privativa da União - sistema de medidas -, mas com o exclusivo objetivo de tratar tema de interesse local: a estabilidade e confiabilidade da interpretação dos registros históricos em que essa unidade teria sido utilizada. De igual modo, pode o legislador municipal disciplinar limites para abertura e fechamento de comércio local, o que, inequivocamente, toca aspectos relevantes de direito civil, comercial e trabalhista - matérias de competência legislativa privativa da União conforme o inciso I do artigo 22 -, matéria que foi objeto não de uma, mas de dois verbetes da Jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, sendo o primeiro deles, 419, editado ainda sob a égide da CF/1946, mas o mais recente, 645, editado sob a Constituição de 1988, tendo este a seguinte redação (negritado e grifado agora):

645. É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

Da decisão proferida nos autos do RE 182.976, um dos julgados que deu origem a esse verbete, extrai-se:

(...) Ora, a fixação do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, situados no território do Município, é da competência deste, dado que se constitui em matéria ou assunto de interesse local (C.F., art. 30, I).

Destarte, a legislação local, que assim disponha, desde que o faça de forma razoável, tem legitimidade constitucional. (…)

Não vislumbro, à vista da interpretação da Corte Constitucional, discrímen entre a situação paradigma que informou a formação dessa jurisprudência e a situação do presente processo, em que o exercício da competência legislativa, ao menos em princípio, deu-se com base na pretensa caracterização do interesse local de que trata o art. 30, inciso I. Atente-se que, quanto ao tema, não são aplicáveis ao caso os precedentes invocados das ADIs 874, 1032, 1704, 1841, 2064, 2101, 2349, 2606, 3135 e 3136, haja vista que, em todos eles, o ato normativo questionado era estadual e versava sobre matérias do art. 22 da Constituição para as quais não havia a lei complementar de que trata seu parágrafo único. Sendo assim, eles são imprestáveis quanto ao cotejo de atos normativos municipais pretensamente editados com base no art. 30 da Constituição.
Resta, portanto, saber se está efetivamente caracterizado o interesse local que legitima a competência legislativa municipal e se há alguma norma federal - porque somente a União poderia exercitar a competência legislativa pertinente - a justificar a inconstitucionalidade material dos preceitos. **Quanto ao segundo aspecto, a impetrante se limitou a invocar a previsão da necessidade de a administração ferroviária "(...) adotar as medidas de natureza técnica, administrativa, de segurança e educativa destinadas a (...) garantir a regularidade e normalidade do tráfego (...)" prevista no art. 54, inciso II, do Decreto n.º 1.832/1996, que regulamentou o transporte ferroviário. O argumento de conflito não se sustenta** (negritado agora). É que o preceito normativo,

ainda que fosse tido como lei em sentido formal, não determina a inviabilidade de se estabelecer horários de proibição de circulação, mas apenas procura assegurar que a administração ferroviária procure manter a regularidade do serviço, ainda que ele venha a ser interrompido. A análise das Leis n.ºs 8.666/1993, 8.987/1995 e 9.074/1995 também não revela nenhum tratamento específico do tema a respeito do qual o Município de Joinville legislou - fato afirmado pela própria inicial -, não havendo, assim, sobreposição ilícita da disciplina local. O primeiro aspecto, porém, é mais tormentoso. A caracterização do interesse local pode parecer extremamente simples quando se está tratando de atividades que têm início e pretensa influência exclusivamente no território do município, mas bem mais complexa quando há

impactos territoriais externos claros. Quando se está diante de situações como a que gerou a jurisprudência do STF - limitação de horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais -, há a falsa impressão de que, por se tratar de fenômeno essencialmente local, não haveria impactos externos. Ocorre que eles existem, como se pode evidenciar pela constatação de que, não havendo farmácias abertas em um dado horário, um consumidor vizinho pode ter que incorrer em custos para conseguir comprar o produto em um outro município; ou quando se limita o tráfego de veículos pesados dentro de áreas ou em horários específicos do dia, na zona urbana do município; ou, ainda, quando se proíbe a circulação de veículos em zonas de intenso tráfego adotando como critério o número final da placa dos afetados pela proibição - como acontece no conhecido rodízio do município de São Paulo-SP. Em todos esses casos, embora o impacto possa parecer ser local, há inequívocos efeitos de onda, com maior ou menor amplitude, sobre todas as atividades vizinhas ao município, com maior ou menor influência nas decisões que serão tomadas do ponto de vista logístico ou pessoal. O que se quer destacar é que não é a amplitude territorial impactada pela decisão legislativa o fator determinante para aferição do que seria "interesse local" para o reconhecimento da competência legislativa de que trata o art. 30, inciso I, da Constituição. Para esse reconhecimento, o que é imprescindível é identificar se o fenômeno que se pretende controlar com a decisão legislativa é restrito à área do município. Os efeitos desse controle - se mais ou menos amplos - servem unicamente para verificar se houve, na decisão legislativa, uma quebra substancial da proporcionalidade entre causa e efeito, razão que pode, inequivocamente, tornar inválida a medida legislativa. **No presente caso, o fenômeno que o município pretendeu controlar foram os engarrafamentos formados nas vias de acesso à área sul da cidade quando da passagem de composições da impetrante nos horários de pico de circulação entre casa e local de trabalho. Segundo dados da própria impetrante (evento 56, out2), vive nessa área 26% da população, aproximadamente 146.000 pessoas.** Os horários em que houve a restrição foram os seguintes: das 06h00 às 08h00, das 11h30 às 13h30 e das 17h00 às 19h00. Em um contexto tal, é inequívoco que o problema sendo atacado é fenômeno local essencialmente ligado à convivência coletiva urbana, **situação bem diversa daqueles casos em que o STF não tem reconhecido a localidade necessária para a caracterização da competência do art. 30, inciso I, da**

Constituição, todos referidos no parecer do evento 56, out3, parágrafo 22 (negritado e grifado agora). Também não há paralelo dessa situação com a proibição local questionada na ADI 2340, já que não se está se imiscuindo na natureza da carga sendo transportada. Caracterizada, assim, a existência de um interesse local sendo tutelado pela lei, não há como reconhecer inconstitucionalidade material por tratamento de questão não afeta ao município. A impetrante trouxe como argumento adicional de seu pedido de ilegalidade e inconstitucionalidade a pretensa desproporção entre a medida tomada - vedação de trânsito de trens na zona urbana de Joinville em três períodos de duas horas cada, cada um deles nos horários de pico de circulação de pessoas - e os efeitos disso decorrentes - redução de 25% do transporte de carga ferroviária de e para o porto de São Francisco do Sul. Deve-se, de plano, reconhecer a possibilidade do reconhecimento de inconstitucionalidade substancial quanto ao tema. A legislação, ainda que legitimamente elaborada por força do interesse local que pretende tutelar, não pode ser elaborada de modo a suprimir a atividade regulada ou a causar custos ou prejuízos desproporcionais em relação ao benefício que pretende assegurar. Ocorre que, no caso, a impetrante não se desincumbiu de demonstrar de forma concreta essa desproporção. Como visto acima, a restrição de transporte ferroviário é pontual e distribuída nos horários de pico de circulação de 26% da população municipal. São três interrupções diárias de duas horas, remanescendo 18 horas para a circulação das composições férreas da autora. Não se afigura desproporcional, diante do que consta nos autos, que a autora reorganize seu quadro de transporte para evitar passar por Joinville nesses três momentos diários. Como já apontei quando da decisão dos embargos de declaração (evento 63), **a argumentação a esse respeito têm por premissa essencial uma falácia: a de que o transporte ferroviário é ininterrupto e contínuo** (negritado e grifado agora). Linhas de trem não são calha, esteira, aqueduto, gasoduto, oleoduto ou granoduto em que o produto transportado circula, idealmente, de forma efetivamente ininterrupta e nos quais a interrupção temporária do fluxo impacta a vazão total. **O transporte ferroviário, tal como o rodoviário, funciona em rajadas, e essas rajadas podem ser iniciadas, para um determinado trecho, em momentos diversos durante o dia** (negritado e grifado agora)**. Em um cenário tal, a proibição imposta pela lei com vistas a melhorar a circulação de pessoas na zona urbana do município não resulta, como afirmado, em 25% de interrupção de todo o tráfego, mas em interrupções pontuais, distribuídas durante o dia e que, com alguma inteligência e diligência, poderiam ser contornadas com ligeiras alterações dos horários de saída das rajadas de transporte (trens de carga) com destino ao porto ou dele originadas** (negritado e grifado agora). A impetrante não demonstrou sequer os horários das linhas de carga que supostamente opera a ponto de viabilizar uma análise

concreta de suas alegações. Também não demonstrou a inviabilidade dos ajustes de horários que teria que fazer para atender a norma local. Inexistindo tais elementos de prova, todos os demais argumentos a respeito do pretenso dano caem por terra por estarem fundados nessa falaciosa premissa. Tendo optado pelo uso do mandado de segurança, não cabe nesta

estreita via iniciar o escrutínio judicial desses aspectos fora das alegações das partes, o que não impede que, oportunamente, a impetrante mova ação ordinária em que trate do tema aprofundadamente em relação a esse aspecto específico. **Atente-se, ainda quanto à questão da razoabilidade e proporcionalidade da medida, que é possível, como a impetrante alegou invocando o absurdo na inicial, que municípios diversos tornem difícil ou impossível o exercício da atividade econômica por meio de estatutos conflitantes entre si. Esse aspecto, porém, não pode servir de razão para a invalidação de um ato normativo que não encerra tal característica. Quando muito, a lei mais recente que gera esse efeito é que poderia ser tida por inconstitucional** (negritado e grifado agora)**.** Não sendo esse o presente caso, também esse argumento não se sustenta. Finalmente, também não socorre à impetrante o argumento de desrespeito aos critérios e condições da concessão de que faz parte. O contrato de concessão e as leis a ele relacionadas não afastam a submissão do concessionário às normas dos lugares em que ele opera. **Operando em um determinado estado, deve respeitar, como imperativo do princípio da legalidade, as leis estaduais respectivas sobre os diversos aspectos, tal como deve fazer quando opera em um dado município** (negritado e grifado agora). O fato do príncipe é fenômeno legal e contratualmente previsto como causa jurídica de revisão de parâmetros econômicos e financeiros de concessões precisamente porque é possível que o estado - tomado como ente político emissor de normas gerais e abstratas - tome alguma decisão que impacte no exercício dessas concessões. O argumento da impetrante, a esse respeito, padece, novamente, de defeito lógico: **o que se quer é dizer que a causa não pode ser válida porque terá algum efeito indesejado** (negritado e grifado agora). Ora, o fato do príncipe nada mais é do que um fato e não se pode invalidar sua emergência em razão do efeito que pode vir a ter. **DISPOSITIVO:** Ante o exposto, denego a segurança. Custas pela impetrante. Sem honorários em razão do rito processual. Comunique-se pelo meio mais expedito ao relator do agravo.

Intimem-se. […] Documento eletrônico assinado por **PAULO CRISTOVAO DE ARAUJO SILVA FILHO, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php, mediante o preenchimento do código verificador **720000770505v37** e do código CRC **ea97bab9**. - Informações adicionais da assinatura:
Signatário: PAULO CRISTÓVÃO DE ARAÚJO SILVA FILHO
Data e Hora: 09/10/2015 17:17:34

Sob estes fundamentos lógicos amoldados em pilares constitucionais Jurídicos, Sociais, Econômicos, Políticos e Morais, a(s) concessionária(s) que utilizam da malha ferroviária Centro-Leste sob concessão, devem estar preparadas para a normatização, ainda que de cunho municipal, dado que desprezou décadas de apelo público da comunidade e os projetos da Administração Pública itaunense para a transposição da via-férrea.

Assim, descuidada com a população e a cada dia intensificando os danos cada vez mais, coube a Edil autora desencadear o Processo Legislativo de sua alçada para minimizar os efeitos sociais negativos, transtornos no trânsito e exposição da população a riscos gravíssimos de acidentes nas operações ferroviárias na área urbana do Município de Itaúna.

Quanto a **DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS**, a Proposição não implica gastos ou aumentos de despesas que pudessem vedar a sua admissibilidade em razão da previsão orçamentária.

CONCLUSÃO

Em razão do exposto, atendidas as exigências do **art. 85/RI-CMI** e **Art. 7.º da LC F. n.º 95/98,** e atento a competência na estreita via residual do Poder Legislativo para o exercício da sua principal função que é a de legislar e com o fim de harmonizar o entendimento jurídico estável, íntegro e coerente, filia-se a r. Tese do Douto Magistrado Federal, Dr. PAULO CRISTÓVÃO DE ARAÚJO SILVA FILHO do **EG. TRF-4** no sentido de que é suplementar a iniciativa de normas locais de trânsito em relação aos demais entes da federação e é concorrente entre os poderes

municipais, **opina esta Procuradoria** pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **ADMISSIBILIDADE INTEGRAL DA PROPOSIÇÃO**.

Havendo divergência integral ou parcial desse entendimento jurídico de mérito por esta **EXMª. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA,** curva-se esta Procuradoria a autoridade constitucional deste **Eg. Colegiado Consulente** por seus membros eleitos pelo povo e a soberania do **EXM.º PLENÁRIO** desta **EG. CASA DE LEIS** para a análise e deliberação acerca da viabilidade, conveniência e oportunidade da Proposição em comento.

É o parecer, não vinculante, posto meramente opinativo.

ITAÚNA/MG, 18 de junho de 2019

MARCOS Antônio Alves PENIDO
Procurador-Geral

ADAILSON OLIVEIRA
Assessor Jurídico

LUANA ABREU
Estagiária Progel

LUANA AMARAL
Estagiária Progel

ITAÚNA
CÂMARA MUNICIPAL

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA
ESTADO DE MINAS GERAIS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
RELATÓRIO AO PROJETO DE LEI Nº 80/2019

Márcio Gonçalves Pinto
Relator da Comissão

Tendo esta Comissão, recebido na data de 12/06/2019, por parte da Secretaria Legislativa da Câmara Municipal, a remessa do Projeto de Lei nº 80/2019, que "*Dispõe sobre a regulamentação dos horários de proibição da circulação de trens no município de Itaúna*", e tendo avocado a relatoria sobre a matéria em apreço, solicitamos um parecer Técnico Jurídico da Procuradoria desta Casa, que foi recebido por esta Comissão no dia 01/08/2019.

O Parecer de nº 35-2019 com 12 laudas e com cópia da Sentença de nº 5008220-53.2015.4.04.7201/SC, cópia da apelação onde foi dado provimento às apelações e cópia da cautelar inominada nº 5044871-56.2015.4.04.0000/SC.

Diante do exposto, e com relatório da procuradoria em mãos, passo a expor as seguintes considerações:

Embora o projeto de lei seja uma nobre iniciativa, o mesmo se encontra eivado de **VÍCIO FORMAL**, pois ao estabelecer a restrição de tráfego de trens (transporte Ferroviário) na cidade invade a competência **PRIVATIVA DA UNIÃO**, que é expressamente prevista no Art.22 inciso XI da nossa Carta Magna e conforme determina também o Art.21, XII, alínea d, da Constituição Federal.

É notório a necessidade de ser realizado um contorno da linha férrea, garantindo assim segurança, menos poluição sonora entre outros inúmeros benefícios.

A própria sentença usada como exemplo, na fl 26, que consta no parecer exarado pela nossa Procuradoria, consta acórdão do Desembargador Federal Cândido Alfredo Silva Leal Júnior, que concedeu provimento as apelações pela **INCONSTITUCIONALIDADE** da mencionada lei, com a justificativa que ao estabelecer a restrição de tráfego de trens dentro da cidade invade a competência **PRIVATIVA da UNIÃO** que está prevista no artigo 22, inciso XI ,da CRFB.

Ao aprovar uma Lei, embora seja com a melhor das intenções, sabendo que ela está eivada de vícios e que acarretará despesas. Irá também congestionar o judiciário com uma Lei Natimorta o que gera despesas.

E somente para embasar

" Página 341 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de 28 de Abril de 2017"
Com efeito, o Tribunal de Justiça do Paraná, analisando caso semelhante, já decidiu que a Municipalidade não pode, com o objetivo de preservar o interesse local, se imiscuir a disciplinar a atividade de exploração do transporte ferroviário, ainda que a lei incida exclusivamente nos limites territoriais do Município.

O acórdão está assim ementado:

*"DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CARÊNCIA DE AÇÃO POR AUSÊNCIA DE ATO ILEGAL. INOCORRÊNCIA. CONTROVÉRSIA SOBRE MATÉRIA DE DIREITO NÃO SE CONFUNDE COM AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. a) A discussão sobre a legalidade do ato da autoridade apontada coatora não caracteriza condição específica do mandado de segurança, mas se confunde com seu próprio mérito. b) Controvérsia sobre matéria de direito não impossibilita a concessão da segurança pleiteada. c) O objeto do presente mandado de segurança é a anulação do auto de infração 01/2002 e a proibição de que novos autos sejam exarados com os mesmos fundamentos. Portanto, não há que se falar em controle de lei em tese. 2) DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE FERROVIÁRIO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI E DECRETO MUNICIPAIS** QUE LIMITAM AS MANOBRAS DE TREM AO PÁTIO DA ESTAÇÃO FERROVIÁRIA. AUTO DE INFRAÇÃO EXARADO COM BASE EM LEI INCONSTITUCIONAL CARACTERIZA ATO ILEGAL. SEGURANÇA MANTIDA.*
*a) **É competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.** Portanto, o Município de Paranaguá, ao determinar que as manobras de trens podem ser feitas apenas no pátio da estação ferroviária, e assim, legislar sobre transporte ferroviário, extrapolou sua . b) Autos de infração exarados com base em lei e decreto competência inconstitucionais, visto que **emanados de pessoa política incompetente, caracterizam atos ilegais, razão pela qual devem ser anulados**. 3) SENTENÇA QUE SE MANTÉM EM REEXAME NECESSÁRIO. (TJPR - 5ª C.Cível - RN -310629-4 - Paranaguá - Rel.: Leonel Cunha - Unânime - - J. 11.07.2006). Destaquei."*

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚNA
ESTADO DE MINAS GERAIS

ITAÚNA
CÂMARA MUNICIPAL

PARECER TERMINATIVO – ART.41 – DO REGIMENTO INTERNO

Ao analisar os referidos documentos que instruem o projeto de lei em epígrafe, detectamos que o projeto de lei contém **Vício de Iniciativa**, contrariando a Constituição Federal, pois devido a matéria ser de **competência privativa da União** . Resta-nos diante das exposições acima emitir o parecer terminativo, conforme faculta o art.41, do Regimento Interno.

Feitas as considerações acima, conclui-se:

VOTO DO RELATOR

Diante do exposto, e após analisar o Projeto de Lei em questão, manifesto pela sua inadmissibilidade.

Márcio Gonçalves Pinto
Presidente - Relator

Manifestamos contrários à apreciação do Projeto pelo Plenário, acompanhando o Voto do Relator.

Sala das Comissões, 12 de agosto de 2019.

Anselmo Fabiano Santos
Membro

Silvano Gomes Pinheiro
Membro