instituto brasileiro de administração municipal

P A R E C E R

Nº 1213/2021[1]

- PU – Política Urbana. Trânsito. Veículos de tração animal. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade por ferir o princípio de reserva de iniciativa do Executivo para questões de planejamento e gestão.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei nº 26/2021, de iniciativa parlamentar, que institui o "Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal no Município".

RESPOSTA:

O Código de Trânsito Brasileiro - CTB, Lei nº 9.503/97, alterado pela Lei nº 13.154/2015, de 30 de julho, atribui ao Município a competência para registrar e licenciar e conceder autorização para condução de veículos de tração animal, confira-se:

> "Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)
>
> I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

[1]PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI,ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

> II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;
>
> III a XVI - omitidos
>
> XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações; (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)
>
> XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;".

Observe-se que o artigo 24 atribui competência aos órgãos e entidades executivos de trânsito do Município para "planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais (...)". Assim, ainda que seja necessária a edição de lei para disciplinar a circulação de veículos de tração animal, o planejamento desta regulação deve ser feito pelo órgão executivo de trânsito e o projeto de lei deve ser elaborado pelo Poder Executivo, com participação da população, em especial a diretamente interessada.

Ora, as leis que dependem de planejamento, as que envolvam estudos técnicos, as que criam obrigação ao Executivo, ou tratam de programas de governo, são de iniciativa do Executivo, dado que é função típica deste Poder o planejamento, a organização e a gestão da Administração, do espaço urbano, dos bens públicos e de seu uso pelos particulares, assim como do trânsito, no âmbito das competências municipais. De acordo com decisão do STF, lei que se constitua em ação concreta somente pode ser regulada por lei de iniciativa do Chefe do Executivo, em razão do princípio da separação de poderes, *in verbis:*

> "(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho

concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

A reserva de administração - segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo. (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001)".

No caso, o Município deve verificar se está integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, sem o que não poderá exercer a referida polícia administrativa. A competência prevista no artigo 24 do CTB, como se observa, é competência administrativa, de natureza gerencial que demanda planejamento a ser realizado pelo Executivo. Logo, como visto, não cabe a iniciativa da regulamentação aos parlamentares, mas apenas ao Poder Executivo.

Ademais, algumas questões devem ser amplamente discutidas com a população interessada antes de ser apreciada pelos Vereadores, como a proibição da circulação de veículos de tração no prazo de 3 anos (art. 3º, II, com as exceções do §1º do mesmo artigo), o que pode prejudicar inúmeras atividades econômicas de pequenos produtores locais.

Além disso, o PL cria programa de governo, com atribuições ao

Executivo, violando, assim também, o princípio da Separação de Poderes.

Portanto, conclui-se pela inconstitucionalidade do PL nº 26/2021, por ferir a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que demandem planejamento e que criem programas de governo, haja vista que o planejamento e a regulamentação do trânsito são de atribuição de órgão executivo municipal, nos termos da Lei.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2021.

PARA CONFIRMAR A AUTENTICIDADE DESTE DOCUMENTO ENTRE NO ENDEREÇO ELETRÔNICO http://lam.ibam.org.br/confirma.asp E UTILIZE O CÓDIGO ieh0kgedjf