

P A R E C E R

Nº 2603/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Obrigatoriedade de instalação de bicicletários em locais públicos e privados. Inconstitucionalidade. Reserva de iniciativa do Poder Executivo. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de bicicletários em prédios públicos, terminais de ônibus, praças e shopping centers no âmbito do município.

RESPOSTA:

O primeiro aspecto a ser analisado diz respeito à competência municipal para regulamentar o objeto do projeto de lei ora em comento. A legislação sobre o trânsito enquadra-se na competência comum entre os entes da Federação. Nesse ponto, cabe à União elaborar normas gerais sobre o tema, enquanto aos Estados e aos Municípios resta complementar e suplementar a legislação federal, no que toca ao interesse regional e local, respectivamente.

No tocante à divisão de competência executiva entre os entes federativos, especialmente em matéria de trânsito dispõe o Código de Trânsito Brasileiro:

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

"Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

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;

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

(...)

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

(...)

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal". (g.n)

Em observância às disposições acima, resta-nos a conclusão de que cabe as entidades executivas do trânsito municipal regulamentar a

implantação também de bicicletários em vias, logradouros e praças municipais. Essa competência é, dessa forma, do Poder Executivo Municipal e independe, na maioria das vezes, de lei específica.

O planejamento, ordenamento e regulamentação do trânsito local cabe ao Poder Executivo, mesmo porque se trata de atribuição incompatível com as atribuições do Poder Legislativo, que não possui estrutura nem pessoal para realização de tal tarefa. Assim, podemos dizer que a iniciativa para legislação sobre o tema, quando necessária, será do Poder Executivo. Conclui-se, assim, que ao lado da competência reservada, expressamente instituída pelo artigo 61, §1º, da Constituição da República, temos aquelas que decorrem da própria estrutura e função do Poder, dentro de nosso sistema de separação de poderes, consagrado na Constituição Federal.

Por outro lado, tal conclusão se impõe pelo fato de que tal previsão legal ficará, inevitavelmente, dependendo de uma ação do Poder Executivo para ser implantada, dependendo, inclusive, de realização de despesa. Mesmo que se admitisse, portanto, a constitucionalidade e legalidade do Projeto analisado, ainda assim a eficácia da norma ficaria comprometida e dependente de uma ação do Poder Executivo.

Com relação a obrigatoriedade de instalação e custeio, por parte dos empreendedores, nos estabelecimentos atingidos pela lei, é preciso tecer algumas considerações.

A ingerência por parte do Município no funcionamento dos estabelecimentos comerciais é matéria tormentosa, vez que importa interferência na livre iniciativa e à ordem econômica, também tuteladas na Constituição. Desta forma, entende-se que propostas legislativas que versem sobre interferência na livre iniciativa, obrigando particulares a arcarem com custos para aplicação de normas que não necessariamente atendam às mais prementes necessidades de ordem pública, estarão eivadas de flagrante inconstitucionalidade, o que nos parece ser o caso.

Contudo, é de se dizer que, à exemplo da obrigatoriedade de disponibilizar vagas para veículos automotores, poderia o Poder Público estabelecer tal obrigatoriedade aos novos estabelecimentos, feito um juízo prévio da necessidade, devido ao nível de circulação gerado pelo empreendimento. Com relação aos comércios já estabelecidos, pode-se supor que nem todos possuam área disponível capaz de abrigar um bicicletário ou similar e que os empresários realizaram investimentos necessários para o exercício de suas atividades de acordo com as posturas então vigentes. Imposição neste sentido, fere, portanto, os princípios da legítima confiança, da segurança jurídica, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Ainda no caso da instituição da obrigação aos estabelecimentos, deve-se dizer que o Poder Público não pode obrigar o comerciante a cumprir tal tarefa de forma não remunerada, como propõe o art.3º, PL. Isto se justifica já que o espaço destinado ao estacionamento ou bicicletário, gera o ônus de instalação, vigilância e sua possível responsabilização civil em caso de quaisquer danos, sendo muito natural que neste caso o empreendedor o faça sob a cobrança de valores, caso assim o desejar.

É importante recordar o que dispõe o Código Civil/2002, em seus artigos 884 e 927, que versam, respectivamente, sobre a vedação ao enriquecimento sem causa e sobre a possibilidade de responsabilização civil em caso de dano.

É bem verdade, que se pode refutar o supra mencionado com a afirmação de que o custo do fornecimento de um estacionamento estará embutido no preço dos produtos adquiridos no estabelecimento. Ou com a afirmação de que faz parte do desempenho de atividade econômica arcar com os riscos do negócio. Para que não reste dúvida, responde-se a estas suposições com os seguintes argumentos, ao Poder Público não cabe impor ao particular a obrigatoriedade de exercer uma liberalidade. Não é possível que a municipalidade estabeleça benesses com recursos alheios.

Em suma, conclui-se pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei, em função do princípio da separação dos poderes, que reserva a iniciativa e o poder de regulamentação de trânsito, inclusive quanto à criação de bicicletários ou quaisquer áreas de estacionamento de veículos de propulsão humana ou não, ao Poder Executivo. Entretanto nada impede que, sendo oportuno, a matéria seja submetida ao Executivo à título de indicação para que o mesmo a implemente, independente da edição de lei, se assim entender conveniente e oportuno, observadas as considerações exaradas neste parecer.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de agosto de 2021.