PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

Objeto: Parecer sobre o Veto total aposto ao Projeto de Lei n° 43/2020, que "Dispõe sobre proibição da prática de atos de comércio, arrecadação de ajuda financeira ou qualquer ato que possa gerar perigo ou obstáculo para o trânsito de pedestres e veículos, nas faixas de segurança das vias públicas do Município de Irati".

Vistos, etc.

Foi recebida por esta Assessoria solicitação oriunda da Presidência do Legislativo para a elaboração de parecer sobre o Veto em epígrafe, a teor do disposto no art. 56, I, "g" do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Trata-se de Veto total, em que Prefeito Municipal, no uso das prerrogativas conferidas pelo art. 58, §1º da Lei Orgânica Municipal – LOM, decidiu vetar o Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo nº 43/2020 (Lei nº 4.850/2020).

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O presente Veto foi analisado em seus aspectos regimentais, legais e constitucionais.

A LOM, no seu art. 68, inc. II, atribui ao Prefeito Municipal a competência para vetar projetos de lei, considerados, no todo ou em parte, inconstitucionais ou contrários ao interesse público.

Por outro lado, o mesmo Diploma Legal atribui à Câmara Municipal a competência para apreciar os vetos apostos aos projetos de lei votados na Casa Legislativa (art. 30, inc. XIV, da LOM).

Ao apreciar as razões do veto em questão, pôde-se extrair que o Prefeito Municipal entendeu o seguinte:

"(...) sob o prisma da utilização dos bens públicos, a matéria encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, competência da própria da administração e gestão, que está imune a interferência do Poder Legislativo, sendo atribuições do Chefe do Poder Executivo, consoantes dispostos nos artigos, 10, § único, 53, III e 68, VII, XIII e XIV, todos da Lei Orgânica do Município (...)"

Entendemos que a Lei ao tratar o uso de bem público acaba por tentar regulamentar, indiretamente, atividades em logradouros/vias públicas do município, exacerbando aí a competência legislativa. Ou seja, texto "invade" competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito, viola dispositivos presentes nas constituições federal e estadual e caracteriza uma "afronta à livre iniciativa, valores sociais do trabalho, livre concorrência e livre exercício de qualquer atividade econômica. (...)"

Não obstante as razões do Veto apresentadas, esta Assessoria Jurídica respeita o entendimento defendido pelo Poder Executivo, no entanto diverge na interpretação da matéria, concluindo que o Projeto de Lei que ensejou o Veto, não apresenta vícios de constitucionalidade formal e material.

Isto porque, inicialmente cabe esclarecer que, conforme a Constituição Federal preconiza em seu art. 30, incisos I e II, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local; e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Por seu turno, o Regimento Interno desta Casa de Leis, no seu art. 141, II, "b", autoriza a iniciativa de Projetos de Lei a qualquer Vereador, desde que não se trate de assunto de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, as quais são previstas no art. 142, I, II, III, in verbis:

> **Art. 142. É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre:**
> **I - a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou Indireta do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;**
> **II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;**
> **III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal.**

Da mesma forma, a Lei Orgânica Municipal prevê em seu art. 53 as matérias de competência privativa do Poder Executivo**.** Explicando melhor o assunto, torna-se relevante colacionar os ensinamentos do doutrinador Hely Lopes Meirelles, in Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

> *"Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ´sobre assuntos de interesse local´ bem como a de ´suplementar a legislação federal e estadual no que couber´- ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.*
>
> (...)
>
> *Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe*

do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental."

Observa-se que não estão abrangidas como iniciativa privativa do Poder Executivo, as matérias que versarem sobre polícia administrativa ou utilização dos bens públicos, como exposto nas razões de Veto.

Noutro viés, entende-se que o artigo 68 da Lei Orgânica do Município, que estabelece que compete ao Prefeito permitir ou autorizar o uso de bens municipais por terceiros; e a execução de serviços públicos, versam sobre os contratos administrativos de autorização e permissão de uso de bens públicos, os quais não se confundem com o disposto no Projeto de Lei nº 43/2020.

A autorização é um ato administrativo discricionário, unilateral e precário, *"pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração " (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro . 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pág 190).*

Por outro lado, a permissão de uso é *"ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a*

utilização individual de determinado bem público " desde que haja interesse da coletividade, sem o qual o uso não deve ser permitido nem concedido, mas tão somente autorizado. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro . 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pág 533)

Como já afirmado, não há que se falar em matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, ou reserva da administração, tendo em vista que a matéria em questão não se enquadra em nenhuma das hipóteses elencadas pela Lei Orgânica.

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em sede de repercussão geral que *"não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos"* (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).

Além disso, importante destacar que os Municípios possuem competência para legislar sobre trânsito, dentro do interesse local, desde que não conflite com as normas editadas pela União. Neste sentido ensina o ilustre Hely Lopes Meirelles.

> *(...) "ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V). Realmente, a circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal, são atividades da estrita competência do Município, para atendimento das necessidades específicas de sua população". (Direito Municipal Brasileiro, pág. 321, 7 ed., Ed. Malheiros)."*

Ressalta-se que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97), já proíbe ao pedestre a permanência nas vias públicas. Senão vejamos:

Art. 26. Os usuários das vias terrestres devem:

I - abster-se de todo ato que possa constituir perigo ou obstáculo para o trânsito de veículos, de pessoas ou de animais, ou ainda causar danos a propriedades públicas ou privadas;

_____

Art. 68. É assegurada ao pedestre a utilização dos passeios ou passagens apropriadas das vias urbanas e dar acostamentos das vias rurais para circulação, podendo a autoridade competente permitir a utilização de parte da calçada para outros fins, desde que não seja prejudicial ao fluxo de pedestres.

_____

Art. 70. Os pedestres que estiverem atravessando a via sobre as faixas delimitadas para esse fim terão prioridade de passagem, exceto nos locais com sinalização semafórica, onde deverão ser respeitadas as disposições deste Código.

_____

Art. 94. Qualquer obstáculo à livre circulação e à segurança de veículos e pedestres, tanto na via quanto na calçada, caso não possa ser retirado, deve ser devida e imediatamente sinalizado.

Art. 254. É proibido ao pedestre:

I - permanecer ou andar nas pistas de rolamento, exceto para cruzá-las onde for permitido;

II - cruzar pistas de rolamento nos viadutos, pontes, ou túneis, salvo onde exista permissão;

III - atravessar a via dentro das áreas de cruzamento, salvo quando houver sinalização para esse fim;

IV - utilizar-se da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente;

V - andar fora da faixa própria, passarela, passagem aérea ou subterrânea;

VI - desobedecer à sinalização de trânsito específica;

Infração - leve;

Penalidade - multa, em 50% (cinqüenta por cento) do valor da infração de natureza leve.

Neste contexto, a lei municipal, ao proibir qualquer ato que possa gerar perigo ou obstáculo para o trânsito de pedestres e veículos, nas faixas de segurança das vias públicas do Município de Irati, está suplementando a legislação federal, o que é assegurado no art. 30, II da Constituição Federal.

Também, torna-se oportuno transcrever jurisprudência de caso análogo, através do qual o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul entendeu pela inocorrência de inconstitucionalidade:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCTONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI QUE DISPÕE SOBRE A UTILIZAÇÃO DE VIAS E LOGRADOUROS POR ARTISTA DE RUA. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÉNCIA. A necessidade do exercício do poder de polícia administrativa em razão da utilização de espaços públicos para apresentação de artistas de rua é inerente às funções administrativas próprias do Município, decorrentes das liberdades subjetivas constitucionalmente asseguradas. Vício de iniciativa inocorrente. AÇÂO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME" (TJ/RS, ADI 70057515439).*

Portanto, a matéria já se encontra regulamentada no CTB – Código de Transito Brasileiro, de modo que o Município possui competência para dispor sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal.

De todo modo, esta Assessoria conclui pela regular tramitação da matéria, com a consequente deliberação pelo Plenário desta Casa Legislativa, em votação única, devendo-se observar o quorum de **maioria absoluta** previsto no art. 50, I, “b” da Lei Orgânica Municipal para a rejeição do veto do Prefeito.

É o parecer.

Irati/PR, 10 de dezembro de 2020.

EDUARDO FREIRE GAMEIRO ZANICOTTI
Assessor Jurídico (OAB/PR n° 55.190)