



PARECER

1. Identificação

De: André de Sousa Roepke - Procurador

Para: Ray Arécio Reis - Procurador-Geral

Objeto: Projeto de Lei Ordinária n.º 8.334

Órgão Consultante: Comissão de Constituição, Legislação e Justiça

2. Síntese dos Fatos

Trata-se de projeto de lei ordinária, de iniciativa do Poder Legislativo, que pretende alterar dispositivo da Lei n.º 9.021, de 24/05/2021, a qual dispõe sobre a utilização dos corredores exclusivos de ônibus do sistema de transporte público para circulação de vans e ônibus escolares.

Mais especificamente, pretende-se alterar o inciso II do art. 1º da indigitada lei, que está atualmente redigido nos seguintes termos:

Art. 1º Fica autorizada a circulação de veículos do transporte escolar, devidamente identificados, nos corredores exclusivos de ônibus do sistema de transporte coletivo urbano do Município de Blumenau, nas seguintes condições:

[...]

II - trânsito em dias úteis, nos horários compreendidos entre 06:30h e 08:00h, 11:00h e 14:00h e 17:00h e 19:30h, respeitando a legislação de trânsito vigente;

Busca o projeto alterar a redação do supracitado inciso II para os seguintes termos:



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

II - trânsito em dias úteis, nos horários compreendidos entre 06:30h e 08:00h, 11:00h e 14:00h e 16:00h e 19:30h, respeitando a legislação de trânsito vigente;

Em essência, busca o projeto apenas antecipar o início do período vespertino em que as faixas exclusivas de ônibus são liberadas para vans e ônibus escolares das 17:00h para as 16:00h.

É a síntese do necessário.

3. Do Direito

3.1. Da constitucionalidade formal do projeto

Por constitucionalidade *formal* deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da *forma* de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de *formação* da norma).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal), gera um *vício de inconstitucionalidade formal*.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação é denominada *inconstitucionalidade formal objetiva*. Já quando a inconstitucionalidade é relacionada com a competência para



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de *inconstitucionalidade formal subjetiva*.

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição.

Correta a **espécie de proposição legislativa** adotada no caso em tela (projeto de lei ordinária). É que não versa o projeto sobre nenhuma das matérias elencadas no art. 38 da Lei Orgânica do Município. Elenca tal artigo as matérias que devem ser necessariamente tratadas em sede de lei complementar. Também não versa o projeto sobre questão típica de resolução ou decreto legislativo.

Ademais, tratando-se de tentativa de alterar lei ordinária já em vigor, outra não poderia ser a espécie de proposição legislativa adotada que não um projeto de lei ordinária.

Também não se fazem reparos quanto à **iniciativa legislativa**. É que não versa o projeto sobre nenhuma das matérias elencadas no art. 35 da Lei Orgânica do Município (o qual arrola as matérias que só podem ser objeto de projeto de lei que tenha sido necessariamente desencadeado pelo alcaide), senão vejamos:

- Não dispõe o projeto sobre o regime jurídico dos servidores (inciso I do art. 35 da Lei Orgânica do Município);

- Não dispõe o projeto sobre a criação de cargos, empregos e funções na Administração Municipal (inciso II do referido art. 35);



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

- Também não dispõe o projeto sobre nenhuma matéria de ordem orçamentária (inciso III do referido art. 35);

- E por fim, não dispõe o projeto sobre estruturação ou atribuições de órgãos públicos municipais (inciso IV do referido art. 35).

Poder-se-ia argumentar que o presente projeto, ao criar uma nova restrição no âmbito do ordenamento local, estaria, por vias transversas, criando uma obrigação para um órgão público local (mais especificamente, para o órgão que a viesse a ser colocado como responsável pela fiscalização da lei).

Ocorre que toda lei, quando criada, e independentemente de qual a autoridade que tenha desencadeado o seu processo de criação, impõe para a Administração Pública (leia-se Poder Executivo), a obrigação genérica de fiscalização desta mesma lei. Tal necessidade de fiscalização das leis em geral está prevista no inciso I do art. 23 da Constituição da República como uma atribuição administrativa típica de todos os entes federados.

Sendo uma atribuição típica essencial de qualquer Administração, não pode, como é óbvio, tal dever de fiscalização das leis em geral ser considerado como também incluído no inciso IV do art. 35 da Lei Orgânica do Município (o qual veda que parlamentares desencadeiem projetos de lei que criem atribuições para a Administração). Isso sob pena de, em se adotando tal entendimento, inviabilizar completamente o desenvolvimento do processo legislativo de iniciativa parlamentar.

Ademais, a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo deve ser restritivamente interpretada, nos termos



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

preconizados pela Tema nº Tema 917 do STF exarado em sede de repercussão geral.¹

Segundo o STF, não pode o edil desencadear projeto que disponha sobre atribuições legais genéricas de órgãos da Administração (hipótese que configuraria legislar sobre a organização da Administração), e nem sobre regime jurídico dos servidores públicos, apenas. Todas as demais questões, consoante o Pretório Excelso, estariam inseridos dentro da competência legislativa comum de Prefeito e Vereadores.

Por conseguinte, não se vislumbra vício de iniciativa no projeto, especialmente em se considerando que o inciso IV do art. 35 da Lei Orgânica do Município deve ser necessariamente interpretado do entendimento fixado pelo STF em sede de repercussão geral no Tema nº 917 no ano de 2016.

Do ponto de vista da **competência legislativa municipal**, poder-se-ia alegar padecer o projeto de vício formal insanável por emenda de qualquer espécie, eis que alcança a integralidade do texto da proposição. É que falece competência ao Município para editar leis em sentido formal² sobre *trânsito e transporte*.

Dispõe o art. 22, XI, da Constituição Federal ser competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte.

Ocorre que tal argumentação já foi apresentada por esta Procuradoria quando da análise do Projeto de Lei Ordinária nº

¹ Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Relator: Min. Gilmar Mendes. Leading Case: ARE 878911. Ano: 2016.

² Por lei em sentido formal entenda-se aquela produzida pelo Poder Legislativo, e segundo as regras procedimentais fixadas na Constituição (ou na Lei Orgânica, em se tratando do processo legislativo municipal).



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

8.287, de autoria do Poder Executivo. Trata-se do projeto de lei que deu origem à Lei n.º 9.021/2021, cujo art. 1º ora se busca alterar.

À época, entendeu esta Procuradoria padecer a integralidade do texto do projeto de lei em questão de vício de inconstitucionalidade formal integral e insanável por emenda de qualquer espécie, em razão do desrespeito à competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte consagrada no art. 22, XI, da CF/88.

Mas o entendimento apresentado à época a respeito do PLO n.º 8.287 não foi seguido nem pela Comissão de Constituição e Justiça, nem pelo plenário desta Casa, e nem pelo Prefeito quando da fase da sanção ou veto da proposição (até porque tratava-se de projeto de autoria do Poder Executivo).

Convertido o PLO n.º 8.287 na Lei n.º 9.021/2021, criou-se uma lei que, até declaração judicial em contrário exarada em sede de controle de constitucionalidade, goza de presunção de constitucionalidade. Sendo assim, não cabe a esta Procuradoria repisar argumentação a respeito de ato normativo, que foi rejeitada por esta Casa Legislativa tanto na fase das comissões, quanto na fase da deliberação plenária.

Pelas razões acima expendidas, deixa-se, então, de concluir pela inconstitucionalidade formal integral da matéria, por força da afronta ao art. 22, XI, da CF/88 (embora tal incompatibilidade exista, em termos estritamente teóricos).

3.2. Da constitucionalidade material do projeto



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Por constitucionalidade material, deve se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo do Projeto de Lei e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificados no item anterior.

Vale registrar que quando do exame do já citado PLO n.º 8.287, que deu origem à Lei n.º 9.021/2021, observou esta Procuradoria que a conduta permissiva instituída pela referida lei (tráfego de vans/ônibus escolares em corredores exclusivos do transporte coletivo urbano, com base em lei aprovada pela Câmara Municipal), não guardava perfeita sintonia com o disposto no art. 184, III, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503, de 23/09/1997).

Classifica o indigitado comando da lei federal como infração gravíssima transitar com veículo na faixa ou via de trânsito exclusivo, regulamentada com circulação destinada aos veículos de transporte público coletivo de passageiros, salvo casos de força maior e com autorização do poder público competente.³

Mas também aqui o registro da incompatibilidade da norma que ora se pretende alterar com o quadro normativo nacional em vigor é feito para fins puramente teóricos, eis que a argumentação à época expendida a respeito do projeto que deu origem à Lei n.º 9.021/2021, não foi aceita por esta Casa nem na fase das comissões, e nem fase da deliberação plenária.

4. Conclusão

³ Trata-se de infração incluída no Código de Trânsito Brasileiro pela Lei nº 13.154, de 2015.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Por todo o exposto, não padece o Projeto de Lei Ordinária n.º 8.334 de vício de ilegalidade orgânica ou inconstitucionalidade.

Não se ignora que quando do exame do Projeto de Lei Ordinária n.º 8.287, que deu origem à Lei n.º 9.021/2021, que ora se busca alterar, observou esta Procuradoria que a referida proposição usurpava a competência legislativa privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista no art. 22, XI, da CF/88. Todavia, tendo sido tal alegação afastada à época pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como militando em favor da Lei n.º 9.021/2021 uma presunção de constitucionalidade, tem-se aquela alegação como prejudicada, especificamente no caso da presente proposição, apenas.

Blumenau, 13 de julho de 2021.

André de Sousa Roepke
Procurador



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Em despacho:

Aprovo o Parecer Jurídico exarado no Projeto de Lei Ordinária n.º 8.334, pelo Procurador André de Sousa Roepke, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

À Comissão consultante, para exame e apreciação.

Blumenau, 13 de julho de 2021.

Ray Arécio Reis
Procurador-Geral