

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 147/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 148/19 – Aatoria Vereadores Israel Scupenaro e Roberson Costalonga Salame – “Dispõe sobre a proibição ao uso de radar móvel, estático e portátil no Município de Valinhos”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a proibição ao uso de radar móvel, estático e portátil no município de Valinhos” de autoria dos Vereadores Israel Scupenaro e Roberson Costalonga Salame solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

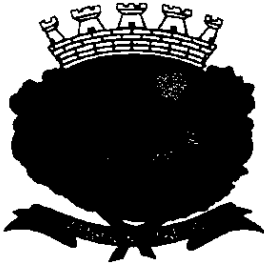
Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A Constituição Federal na repartição das competências entre os entes federados adotou o princípio da preponderância dos interesses, as matérias de interesse nacional são de competência da União, as matérias de interesse regional são de competência dos Estados e as matérias de interesse local são de competência do Município.

Nesse sentido, compete privativamente à União conforme assim dispostos na Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

XI – trânsito e transporte;”

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

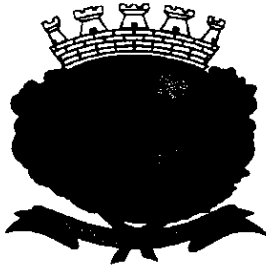
(...)

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.”

O modelo de Federação Brasileiro adota o federalismo de cooperação na repartição de competências, assim sendo, o modelo baseia-se no princípio da predominância do interesse ou do melhor interesse. Portanto, impõe outorga de competência aos entes de acordo com o interesse predominante quanto à respectiva matéria.

Nestes termos o rol de competências legislativas da União disposto no art. 22 da CF/88 é privativo, ou seja, somente poderá ser delegado aos entes Estados mediante aprovação de lei complementar pelo Congresso Nacional de forma isonômica e a respeito de questões específicas e nunca aos entes Municípios.

Já o rol de competências constantes do art. 23 da Constituição Federal refere-se às competências comuns, administrativas, isto é, materiais e não legislativas, razão pela qual são exercidas por todos os entes em igualdade e sem subordinação, a atuação de um não exclui a dos outros. Porém, de acordo com o parágrafo único do dispositivo para não haver conflitos leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A proposição visa regulamentar matérias que não competem ao ente federativo municipal, senão vejamos os conceitos doutrinários referentes à repartição de competências:

“A Federação brasileira e o Município

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

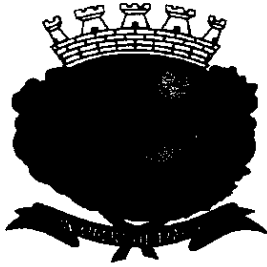
A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).

A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente.

Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da Lei Orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade.

Autonomia municipal

Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua Lei Orgânica (autonomia organizativa).

(...) Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.

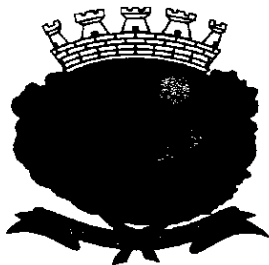
Cabe, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição.

Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

Competência do Município

Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. (...) Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, o que deve estar listado na Lei Orgânica.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.”

(Manual O Vereador e a Câmara Municipal, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já manifestou-se a respeito do assunto no seguinte julgado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei Municipal n. 13.028, de 21 de setembro de 2018, que estabeleceu regras para instalação de radares de velocidade nas vias públicas do Município. Alegação de incompatibilidade com os arts. 5º; 47, II e XIV; e 144, da Constituição Estadual e com o art. 22, XI da Constituição Federal. Ocorrência. Lei impugnada que caracterizou invasão da competência privativa da União para legislar sobre trânsito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte. Ação julgada procedente.

(...)

No que se refere à iniciativa legiferante, é certo que o sistema previsto pela Constituição Federal a atribuiu a diversos entes públicos, integrantes das variadas esferas da Administração.

Acerca da competência para legislar sobre “trânsito e transporte”, verifica-se que o art. 22, da Constituição Federal, a conferiu exclusivamente à União, conforme se extrai do seu inciso XI:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI trânsito e transporte;

E, no exercício dessa competência legislativa, a União editou o Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela Lei n. 9.503/97 e, em caráter complementar, as normas do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN cf. artigo 12, inciso I, da Lei n. 9.503/97).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que interessa a estes autos, ficou expressamente definida a atribuição do CONTRAN para o estabelecimento das normas regulamentares referidas no CTB e das diretrizes da Política Nacional de Trânsito (artigos 12, inciso I, CTB), bem como que a eventual participação regulatória municipal somente seria desempenhada por seus órgãos ou entidades executivas, nos estritos assuntos arrolados no artigo 21, daquele mesmo diploma legal.

Em 22 de dezembro de 2011, o CONTRAN fez editar sua Resolução n. 396 (que "Dispõe sobre requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, reboques e semirreboques, conforme o Código de Trânsito Brasileiro") cujos artigos 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, tratam, com muito mais especificidade, do tema versado na lei ora impugnada, e o fazem da seguinte forma:

[...]

Art. 4º. Cabe à autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via determinar a localização, a sinalização, a instalação e a operação dos medidores de velocidade do tipo fixo.

[...]

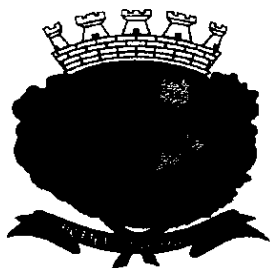
§ 7º Quando em determinado trecho da via houver instalado medidor de velocidade do tipo fixo, os equipamentos dos tipos estático, portátil e móvel, somente poderão ser utilizados a uma distância mínima daquele equipamento de:

I - quinhentos metros em vias urbanas e trechos de vias rurais com características de via urbana;

II - dois quilômetros em vias rurais e vias de trânsito rápido.

[...]

Art. 6º. A fiscalização de velocidade deve ocorrer em vias com sinalização de regulamentação de velocidade máxima permitida (placa R-19), observadas as disposições contidas no Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Volume 1, de forma a garantir a segurança viária e informar aos condutores dos veículos a velocidade máxima permitida para o local.

§ 1º A fiscalização de velocidade com medidor do tipo móvel só pode ocorrer em vias rurais e vias urbanas de trânsito rápido sinalizadas com a placa R-19 conforme legislação em vigor e onde não ocorra variação de velocidade em trechos menores que 5 (cinco) km.

§ 2º No caso de fiscalização de velocidade com medidor dos tipos portátil e móvel sem registrador de imagens, o agente de trânsito deverá consignar no campo 'observações' do auto de infração a informação do local de instalação da placa R-19, exceto na situação prevista no art. 7º.

§ 3º Para a fiscalização de velocidade com medidor dos tipos fixo, estático ou portátil deve ser observada, entre a placa R-19 e o medidor, uma distância compreendida no intervalo estabelecido na tabela constante do Anexo IV, facultada a repetição da placa em distâncias menores.

§ 4º Para a fiscalização de velocidade em local/trecho sinalizado com placa R-19, em vias em que ocorra o acesso de veículos por outra via pública que impossibilite, no trecho compreendido entre o acesso e o medidor, o cumprimento do disposto no caput, deve ser acrescida, nesse trecho, outra placa R-19, assegurando ao condutor o conhecimento acerca do limite de velocidade fiscalizado.

§ 5º Em locais/trechos onde houver a necessidade de redução de velocidade pontual e temporária por obras ou eventos, desde que devidamente sinalizados com placa R-19, respeitadas as distâncias constantes do Anexo IV, poderão ser utilizados medidores de velocidade do tipo portátil ou estático.

§ 6º Para cumprimento do disposto no § 5º, o agente de trânsito deverá produzir relatório descritivo da obra ou evento com a indicação da sinalização utilizada, o qual deverá ser arquivado junto ao órgão de trânsito



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

responsável pela fiscalização, à disposição das JARI, CETRAN, CONTRADIFE e CONTRAN.

§ 7º É vedada a utilização de placa R-19 que não seja fixa, exceto nos casos previstos nos §§ 5º e 6º.

Art. 7º. Em trechos de estradas e rodovias onde não houver placa R-19 poderá ser realizada a fiscalização com medidores de velocidade dos tipos móvel, estático ou portátil, desde que observados os limites de velocidade estabelecidos no § 1º do art. 61 do CTB.

§ 1º Ocorrendo a fiscalização na forma prevista no caput, quando utilizado o medidor do tipo portátil ou móvel, a ausência da sinalização deverá ser informada no campo 'observações' do auto de infração.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, a operação do equipamento deverá estar visível aos condutores.

Art. 8º. Quando o local ou trecho da via possuir velocidade máxima permitida por tipo de veículo, a placa R-19 deverá estar acompanhada da informação complementar, na forma do Anexo V.

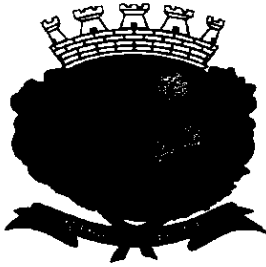
§ 1º Para fins de cumprimento do estabelecido no caput, os tipos de veículos registrados e licenciados devem estar classificados conforme as duas denominações descritas a seguir:

I - 'VEÍCULOS LEVES' correspondendo a ciclomotor, motoneta, motocicleta, triciclo, quadriciclo, automóvel, utilitário, caminhonete e camioneta, com peso bruto total - PBT inferior ou igual a 3.500 kg.

II - 'VEÍCULOS PESADOS' correspondendo a ônibus, micro-ônibus, caminhão, caminhão-trator, trator de rodas, trator misto, chassi-plataforma, motor-casa, reboque ou semirreboque e suas combinações.

§ 2º 'VEÍCULO LEVE' tracionando outro veículo equipara-se a 'VEÍCULO PESADO' para fins de fiscalização.

Art. 9º. São exemplos de sinalização vertical para atendimento do art. 8º, as placas constantes do Anexo V.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

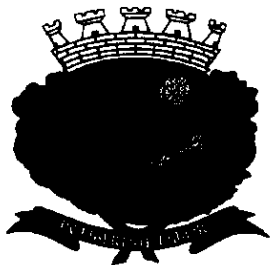
Parágrafo único. Poderá ser utilizada sinalização horizontal complementar reforçando a sinalização vertical”.

Como se vê, além do fato de o tema objeto da lei impugnada já ter sido regulamentado por norma federal específica, nos exatos termos da previsão constante do Código de Trânsito Brasileiro, verifica-se que esse regramento relega ao Executivo local (não ao Legislativo vide artigo 21, caput, CTB; artigo 4º da Resolução CONTRAN nº 396/2011) eventual atividade de disciplina complementar quanto à localização, sinalização, instalação e operação dos medidores de velocidade.

E essa violação de competência legislativa material da União e da suplementar iniciativa executiva local inclusive fora expressamente apontada quando da justificativa do veto do Prefeito (p. 17/22), o que não foi suficiente para que a edilidade rio-pretense deixasse de aprovar referido projeto.

Tal orientação jurisprudencial também pode ser extraída dos seguintes arestos desta Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.070, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que 'dispõe sobre a proibição do uso de radares ou outros equipamentos móveis, utilizados na fiscalização de trânsito no Município de Taubaté' - Norma impugnada, originada de proposta parlamentar e promulgada pelo Poder Legislativo, que ao interferir em tarefa típica de administração atribuída ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, viola o princípio da separação de poderes - Cabe exclusivamente ao Poder Executivo deliberar acerca da conveniência e oportunidade da fiscalização de velocidade dos automóveis que trafeguem nas vias municipais - Ofensa aos arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 47, II, XI e XIV, e 144 da Constituição Estadual Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

julgada procedente”(ADI n. 2083920-76.2016.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 14.12.2016).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Leis municipais estabelecendo a forma de intimação dos infratores das normas de trânsito. Matéria já disciplinada no CTB. Violação do art. 144 da CE, c.c. art. 22, XI, da CF. Violação, ademais, dos arts. 24, § 2º, nº 2, e art. 47, XIX, 'a', da Constituição do Estado, infringindo o princípio do art. 5º do mesmo diploma. Ação julgada procedente”. (ADI n. 0057852-36.2010.8.26.0000, Rel. Des. Boris Kauffmann, j. 22.03.2011).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.263, de 07 de maio de 2007, do Município de Amparo. Visualização de equipamentos de radares. Violação ao princípio constitucional da independência entre os Poderes. Inconstitucionalidade declarada. Pedido julgado procedente” (ADI n. 0005263-72.2007.8.26.0000, Rel. Des. Armando Toledo, j. 07.03.2008).

“ADIN Lei Orgânica do Município de Osasco Lei que dispõe sobre a melhoria de visualização dos equipamentos de radares no Município VÍCIO DE INICIATIVA Teor insuscetível de edição ante usurpação de competência exclusiva da União Procedência” (ADI n. 9043304-52.2007.8.26.0000, Rel. Des. Munhoz Soares, j. 13.08.2008).

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.305, de 21 de setembro de 2006, do Município de Caraguatatuba - Fixação de condutas para a Administração Municipal impondo-lhe a obrigação de 'instalar placas informativas em vias públicas que possuam radares eletrônicos' (art. 1º) e de 'providenciar a pintura de faixas nas vias públicas, com interstício de 50 metros antes dos radares' - Usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ausência, ademais, de previsão orçamentária – Afronta aos artigos 5º, 37 e 47, II e XIV, c.c. 144, todos da Constituição Estadual - Precedentes do Órgão Especial - Ação procedente” (ADI n. 0048920-88.2012.8.26.0000, Rel. Des. Elliot Akel, j. 25.07.2012).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em arremate, é oportuno reproduzir trecho do parecer exarado pela Procuradoria-Geral de Justiça, no sentido de que: “[...] São inconfundíveis os círculos da competência normativa federal sobre trânsito e da competência normativa municipal para organização e fiscalização do trânsito no seu território. Remanesce espaço normativo ao Município para limitações ao tráfego de veículos em suas vias públicas em atenção às peculiaridades locais e desde que não neutralizada a legislação federal, o que abrange a imposição de certas condições, como a disciplina do uso das vias, logradouros e espaços públicos. [...] Destarte, verifica-se na propositura legislativa vício de inconstitucionalidade por invasão da competência normativa privativa da União (art. 22, XI, Constituição Federal). [...] Não bastasse, mesmo que houvesse competência legislativa federal para sua edição, é certo que o ato normativo impugnado é de iniciativa parlamentar, sendo por isso verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, [...]. Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, ao dispor sobre regras para instalação de radares e, conseqüentemente, fiscalização do trânsito, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes. A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da separação de poderes, prevista na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a e 144). [...] Assim, a lei, ao determinar providência administrativa, viola os arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, a, e 144 da Constituição Estadual no estabelecimento de regras que respeitam à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração. [...]”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Como se vê, é inegável a usurpação, pelo Município de São José do Rio Preto, da competência privativa da União para legislar sobre trânsito, cabendo ainda a observação de que tanto o Código de Trânsito Brasileiro (arts. 12, I, e 21), quanto a Resolução CONTRAN n. 396/2011 (arts. 4º, 6º, 7º, 8º e 9º), determinam que é atribuição do Executivo local (não do Legislativo) eventual disciplina suplementar relacionada à localização, à sinalização, à instalação e à operação dos medidores de velocidade.

Caracterizada, portanto, a afronta os artigos 5º; 37; 47, II, XI e XIV; 111 e 144, todos da Constituição Estadual, o que conduz à procedência do pedido.

Ante o exposto, por meu voto, julga-se procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 13.028, de 21 de setembro de 2018, do Município de São José do Rio Preto.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2215438-24.2018.8.26.0000)

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, muito embora louvável a intenção dos Nobres Edis, respeitosamente, cumpre informar que não compete ao ente Município legislar a respeito da matéria tratada na proposição.

É o parecer.

CMV, aos 28 de agosto de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795