



PARECER PRÉVIO Nº 222/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que disciplina a utilização da infraestrutura de mobilidade urbana no Município, por meio da exploração econômica do compartilhamento de patinetes elétricas e dá outras providências.

Após apregoamento pela Mesa (0713924), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

De início, quanto à competência legislativa do ente federado acerca do referido tema, cumpre salientar que compete à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte (art. 22, XI, da CF), o que não obsta a competência municipal, desde que compatível com a norma geral e presente o interesse local (art. 30, I, II e V da CF).

No exercício da sua competência constitucional, a União editou a Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), a qual ratifica a competência municipal. Vejamos:

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, temporário ou definitivo, da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas;

[...]

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, por meio de órgão ou entidade executivos de trânsito ou diretamente por meio da prefeitura municipal, conforme previsto no art. 333 deste Código.

[...]

§ 4º Compete privativamente aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades previstas nos arts. 95, 181, 182, 183, 218 e 219, nos incisos V e X do caput do art. 231 e nos arts. 245, 246 e 279-A deste Código.

Precisamente sobre o trânsito de ciclomotores, bicicletas elétricas e equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, o CONTRAN, no exercício da competência estabelecida no art. 12, I, do CTB, editou a resolução nº 996/2023, que também estabelece a competência municipal para efetivar a respectiva regulamentação no seu âmbito de circunscrição. Vejamos:

RESOLUÇÃO Nº 996/2023 CONTRAN

Art. 6º Cabe ao órgão ou entidade com circunscrição sobre a via regulamentar a circulação de ciclomotores, bicicletas elétricas e equipamentos de mobilidade individual autopropelidos, nas vias terrestres abertas à circulação pública, conforme dispõe o art. 2º do CTB.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput se aplica a qualquer tipo de via e a qualquer tipo de infraestrutura ciclovária.

§ 2º O órgão ou entidade com circunscrição sobre a via deve observar as diretrizes estabelecidas em Resolução específica do CONTRAN acerca do regulamento de sinalização viária.

Logo, respeitadas as normas de competência da União, reconhece-se a competência municipal para organizar, planejar e regulamentar o trânsito local.

No que tange ao aspecto formal de ordem subjetiva, faz-se mister analisar se a proposição parlamentar envolve matéria cuja iniciativa se encontra reservada ao Chefe do Poder Executivo, notadamente a criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos; regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos; ou criação e estruturação de secretarias e órgãos da Administração Pública (art. 61, §1º, da CF e art. 94, VII, da LOM).

Ademais, deve-se perscrutar se a proposição parlamentar, total ou parcialmente, interfere em matéria reservada à atuação administrativa do Poder Executivo (reserva de administração), especialmente na estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 84, VI, "a", da CF, c/c art. 94, IV, da LOM), ocasionando violação à separação, independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).

Analisando o art. 24 do CTB em conjunto com o art. 6º da Resolução CONTRAN nº 996/2023, nota-se, no entanto, que a competência para a regulamentação do trânsito de ciclomotores, bicicletas elétricas e equipamentos de mobilidade individual autopropelidos nas vias públicas **foi conferida aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios e não ao Poder Legislativo**, de modo que, **ao trazer contornos concretos e específicos de atuação típica de Secretaria Municipal e de órgão executivo de trânsito, a proposição invade nítida esfera de atribuições da Administração, temática cuja iniciativa legislativa fica restrita ao Chefe do Poder Executivo.**

Nesse sentido, é a diretriz estabelecida em âmbito nacional, que deve orientar a regulamentação local:

RESOLUÇÃO Nº 996/2023 CONTRAN

Art. 9º A circulação de equipamentos de mobilidade individual autopropelidos **pode ser autorizada pelo órgão ou entidade com circunscrição** sobre a via nas seguintes situações:

I - em áreas de circulação de pedestres, limitada à velocidade máxima de 6 km/h (seis quilômetros por hora);

II - em ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas, limitada à velocidade máxima regulamentada pelo órgão com circunscrição sobre a via; e

III - em vias com velocidade máxima regulamentada de até 40 km/h (quarenta quilômetros por hora).

Art. 10. O órgão ou entidade com circunscrição sobre a via pode, mediante estudos técnicos de engenharia que garantam a segurança de todos os usuários da via, definir velocidade e/ou vias de circulação diversas daquelas previstas nos arts. 7º, 8º e 9º.

Art. 11. A circulação de bicicletas elétricas e de equipamentos de mobilidade individual autopropelidos deve seguir as mesmas disposições estabelecidas pelo CTB e pelas regulamentações do CONTRAN para a circulação de bicicletas.

Tem-se, nesse viés, que a proposição em análise aborda matéria de trânsito cuja **organização incumbe ao órgão competente do Poder Executivo, verificando-se, assim, indevida interferência do Legislativo na esfera de atuação administrativa do Executivo.**

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de lei que tratava sobre matéria relativa ao estacionamento em via pública, apontando, na ocasião, que o Poder Legislativo não pode criar regras para a prática de atos típicos de administração, sob pena de afronta à harmonia e à independência dos Poderes. Vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL N. 10.905/1990. DIREITO DE OFICIAIS DE JUSTIÇA A ESTACIONAR EM VIAS SECUNDÁRIAS E EM ÁREAS DE FAIXA AZUL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. SEGURANÇA DENEGADA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI N. 10.905/1990. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. (...) Por se tratar de bem de uso comum do povo, nos termos do art. 99 do Código Civil (Art. 99. São bens públicos: I os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;), **as vias públicas, o trânsito e os sistemas de estacionamento devem ser organizadas pelo Poder Executivo, por meio de órgão executivo local criado para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito.** (STF, RE 239458, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015

Entendimento semelhante em matéria de trânsito foi proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, confirmando a afronta ao pacto federativo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Andradina. Lei Municipal nº 3.794, de 06 de julho de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; ii) vício material, ante a violação ao princípio da separação dos poderes, invadindo esfera de competência constitucional do Poder Executivo; iii) vício formal subjetivo, invadindo esfera de gestão administrativa; iv) usurpação de competência privativa da União. Arguição de inconstitucionalidade frente aos artigos 5º, caput, e § 2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, "a", 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por usurpação de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. **Afronta ao pacto federativo. Regulamentação que consiste em ato típico da administração. Invasão da esfera de gestão Administrativa. Violação ao princípio da Separação dos Poderes.** Inconstitucionalidade formal e material evidenciadas. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2175823-22.2021.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de Registro: 05/05/2022)

Ademais, versando a proposição sobre o exercício do poder de polícia no âmbito do município, percebe-se a interferência do Poder Legislativo em matéria reservada à atuação administrativa do Poder Executivo, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

“A verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no **Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração** (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, “a”, da CF)” (ADI 5696, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

Nesse ponto, embora os arts. 14 e 21 mencionem a incidência de preço público na operação, trata-se, na verdade, de **taxa** em razão do exercício do poder de polícia (art. 145, II, da CF), a qual deve ser proporcional ao custo da atividade de polícia exercida e **não ter como base de cálculo a renda do sujeito passivo, uma vez que esta não representa dado suficiente para aferir o desempenho da atividade fiscalizatória**, nos termos do entendimento do STF¹, sendo inconstitucionais, portanto, os artigos indicados.

Em reforço, observa-se que a proposição também dispõe sobre a atribuição de agentes e órgãos vinculados à atuação de trânsito e institui, inclusive, um grupo de trabalho composto por integrantes a serem designados pelo Executivo, violando a sua iniciativa privativa (art. 61, §1º, da CF e art. 94, VII, da LOM).

Por fim, ressalta-se que a proposição parece atribuir ônus e responsabilidades desproporcionais às empresas operadoras, os quais podem interferir na sua livre iniciativa (art. 170 da CF) e na continuidade da prestação dos serviços, sendo necessário pontuar que a ingerência no próprio contrato de locação estabelecido com o consumidor viola a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da CF).

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, verifico óbice de natureza jurídica a impedir a tramitação da proposição em análise.

É o parecer.

¹ Taxa de Licença para Localização, Funcionamento e Instalação. Base de cálculo. Número de empregados. Dado insuficiente para aferir o efetivo poder de polícia. Art. 6º da Lei 9.670/1983. Inconstitucionalidade. Jurisprudência pacífica da Corte. A taxa é um tributo contraprestacional (vinculado) usado na remuneração de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia e, por isso, não se atém a signos presuntivos de riqueza. As taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida. A base de cálculo proposta no art. 6º da Lei 9.670/1983 atinente à taxa de polícia se desvincula do maior ou menor trabalho ou atividade que o poder público se vê obrigado a desempenhar em decorrência da força econômica do contribuinte. O que se leva em conta, pois, não é a efetiva atividade do poder público, mas, simplesmente, um dado objetivo, meramente estimativo ou presuntivo de um ônus à administração pública. No tocante à base de cálculo questionada nos autos, é de se notar que, no RE 88.327/SP, rel. min. Décio Miranda (*DJ* de 28-9-1979), o Tribunal Pleno já havia assentado a ilegitimidade de taxas cobradas em razão do número de empregados. Essa jurisprudência vem sendo mantida de forma mansa e pacífica. [RE 554.951, rel. min. Dias Toffoli, j. 15-10-2013, 1ª T, *DJE* de 19-11-2013.]



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 18/03/2024, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0715553** e o código CRC **2AD6450B**.