

PARECER Nº 516/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 12410/2022

Autoria: Vereador TENENTE CORONEL PACCOLA

Assunto: Projeto de lei que “Dispõe sobre a implantação da Zona 30 no âmbito do município de Cuiabá.”

I - RELATÓRIO

O autor busca com a propositura implantar a Zona 30 em nosso município assegurando que a velocidade dos veículos se mantenha baixa. Assevera que outras medidas serão combinadas como a revisão do desenho e a ocupação das vias, acréscimos de calçadas nas esquinas, entre outras.

Informa que a intenção é preservar a vida das pessoas e animais, oferecendo qualidade de vida para aqueles que caminham pelas ruas da cidade, sendo a referida zona 30 uma realidade em diversos países e algumas cidades brasileiras.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Apesar da boa intenção do vereador, a matéria de iniciativa parlamentar, que altera regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade, trata de planejamento urbano e conseqüentemente uso e ocupação do solo, matéria tipicamente administrativa.

Assim o projeto tem o aspecto de autorizativo (art. 1º), porém, com proposta totalmente cogente, visto que impõe requisitos condiciona o Poder Executivo a realizar vários atos concretos para o implemento do objetivo proposto, fora isso, atribui a Secretaria Municipal de Trânsito a obrigação de delimitação da referida zona 30, órgão do Poder Executivo, extrapolando os limites previstos em lei, o projeto do vereador.

Vejamos o **texto da proposta apresentada pelo autor:**

“Art. 1º O **Poder Executivo poderá implantar o projeto viário ZONA 30, que tem por objetivo além de regulamentar a velocidade máxima em 30 km/h**, criar ambiente de convivência entre motoristas, motociclistas, ciclistas, pedestres e animais.

Art. 2º **A ZONA 30 será delimitada em perímetros estabelecidos pela Secretaria de Mobilidade Urbana (SEMBO)**, levando em



considerações **locais descritos abaixo**, bem como, locais com alto índice de atropelamento:

I. Parques, áreas verdes e praças com grande circulação de pedestres e animais domésticos e/ou silvestres;

II. Áreas escolares e hospitalares;

III. **Ruas e Avenidas centrais, com grande fluxo diário de pedestres:**

Parágrafo único. Fiscalização eletrônica de velocidade nas áreas a que se refere o caput.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias da data de sua publicação.”

1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA.

A matéria em análise trata de questão afeta ao trânsito da cidade com foco no planejamento urbano quanto à mobilidade, levando em consideração a locomoção de veículos, pedestres e animais.

Pois bem, o planejamento urbano é assunto de interesse local, sendo necessário, porém, estabelecer a necessária correspondência legislativa hierárquica na questão do trânsito e do Planejamento Urbano.

Isto porque a **Constituição Federal** concedeu à **União a competência privativa** legislar sobre trânsito e transporte com **regras que devem ser implantadas de maneira uniforme em todo o território nacional.** (**art. 22, inciso CF**)

A União, por sua vez, no exercício de competência legislativa editou o **Código de Trânsito Brasileiro**, que **no art. 61** definiu o seguinte neste assunto:

“**Art. 61** A **velocidade máxima permitida para a via** será indicada por meio de sinalização, **obedecidas suas características técnicas e as condições de trânsito.**

§ 1º **Onde não existir sinalização regulamentadora**, a velocidade máxima será de:

I - **nas vias urbanas:**

a) oitenta quilômetros por hora, nas **vias de trânsito rápido**;

b) sessenta quilômetros por hora, nas **vias arteriais**;

c) quarenta quilômetros por hora, nas **vias coletoras**;



d) trinta quilômetros por hora, nas vias locais;”

(...)

§ 2º O órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição sobre a via poderá regulamentar, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no parágrafo anterior.

Pois bem, o **Código de Trânsito já definiu as velocidades das vias urbanas das cidades**, conferindo para cada tipo de via, uma velocidade correspondente **e, para alterar as velocidades** (superiores ou inferiores) daquelas já definidas **concedeu o poder regulamentar ao órgão executivo com circunscrição sobre a via** a possibilidade de disciplinar de modo diverso, conforme a necessidade local, o que significa que a **titularidade da normatização e execução da medida cabe ao Poder Executivo.**

De modo que a proposição invade a esfera do Poder Executivo.

Ademais, importa conhecer bem a legislação municipal para compreender que existe tal vício de maneira explícita.

O Planejamento urbano é um dever do município estabelecido no art. 182 da Constituição Federal, que tornou obrigatório para cidades com a nossa população a elaboração de Plano Diretor.

O Plano Diretor é conjunto de normas que visam o planejamento da cidade em todas as suas dimensões, inclusive no zoneamento e parcelamento do solo e na hierarquização viária.

E, de acordo com o que dispõe a **Constituição do Estado de Mato Grosso**, cabe apenas ao Poder Executivo a elaboração do Plano Diretor, *verbis*:

“Art. 307 O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para áreas urbanas de mais de vinte mil habitantes é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana, bem como expressará as exigências de ordenação da cidade.

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento a ser conduzido pelos Municípios, abrangendo a totalidade de seu território e contendo diretrizes de uso e ocupação do solo, zoneamento, índices urbanísticos, áreas de interesse especial e social, diretrizes econômico-financeiras e administrativas, nos termos da lei.93 (EC 39/05)

§ 2º É atribuição exclusiva do Município, através de seu órgão técnico, a elaboração do Plano Diretor e a condução de sua posterior implementação. (EC 39/05)



§ 3º É garantida a participação popular através de entidades representativas da comunidade, nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor, em Conselhos Municipais Deliberativos, a serem definidos em lei, inclusive através da iniciativa popular de projetos de lei.”

Do texto constitucional acima transcrito fica evidente que existe uma reserva de competência legislativa ao Poder Executivo a elaboração do Plano Diretor (esse conjunto normativo de planejamento urbano) pelo seu órgão técnico e, mais, que deve ter a necessária participação popular e aprovação dos Conselhos Deliberativos.

A falta desses requisitos formais eiva de inconstitucionalidade a edição de qualquer norma elaborada em descompasso com eles. Por este motivo aliás, (falta de preenchimento do requisito formal de garantia de participação popular), que o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso declarou inconstitucional a Lei Complementar nº 231/2011, que tratava da Lei de uso e Ocupação do Solo Urbano, norma integrativa do Plano Diretor do Município de Cuiabá, exigindo que o Poder Executivo enviasse nova proposição para a Câmara Municipal, nos termos exigidos pela Constituição. (vide ADI nº 0129766-12.2012.8.11.0000 TJ/MT)

Assim, a vigente **Lei Complementar nº 389/2015** (Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano) **disciplina** com muita clareza **que a Lei de Hierarquização Viária também integra o Plano Diretor** da cidade. *Verbis*:

Art. 1º Esta Lei e todos os seus desdobramentos integram o Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Estratégico – SMPDE como parte do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico – PDDE, conforme estabelecido no inciso I do artigo 195 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá e no artigo 3º da Lei Complementar nº 150, de 29 de janeiro de 2007, bem como diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Art. 2º Esta Lei estabelece normas e diretrizes gerais e específicas sobre o Zoneamento, Uso, Ocupação e Urbanização do Solo no Município de Cuiabá. (...)

Art. 177. A discriminação das Vias Oficiais urbanas, segundo a sua classificação, é definida pela Lei de Hierarquização Viária do Município de Cuiabá e atualizada através de decreto do poder executivo municipal.

Em consonância com o comando do **art. 177 da LC 389/2015, a Lei Complementar nº 232, de 26 de maio de 2011**, que “**Dispõe sobre a hierarquização viária do município de Cuiabá,**” nos informa o que segue:

“Art. 1º A discriminação das Vias Urbanas é regulamentada pela presente Lei Complementar, observadas, no que couber, a legislação federal e estadual pertinentes.



Art.2º Esta Lei Complementar e seus desdobramentos integram o Sistema Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, como parte do Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano, conforme estabelecido no Inciso I do Art. 195 da Lei Orgânica do Município de Cuiabá e da Lei Complementar Nº 150, de 29 de janeiro de 2007.

Art. 3º *Constituem objetivos da presente Lei Complementar:*

(...)

*III - promover o **planejamento da cidade**, através da compatibilização da circulação viária e o uso e ocupação do solo urbano.*

IV - Estabelecer um sistema hierárquico das vias de circulação para a adequada circulação do tráfego e segura locomoção dos usuários; (...)

E esta **Lei Complementar 232/2011**, no art.5º **que define** quais são as vias urbanas com suas características **compatíveis com o art. 61 do CTB**, inclusive as **vias locais, que são as de 30 Km/h**, verbis:

“Art. 5º De acordo com as características funcionais e físicas do sistema viário urbano, ficam estabelecidas 05 (cinco) classes de vias:

I - Especiais, formadas pelas vias destinadas preferencialmente a pedestres ou a passagem de bicicletas;

*II - **Locais**, formadas pelas vias que garantem acesso local às residências e atividades;*

III - Coletoras, formadas pelas vias que fazem a ligação entre os bairros;

IV - Principais, formadas pelas vias de atravessamento com média capacidade de tráfego;

V - Estruturais, formadas pelas vias de atravessamento com alta capacidade de tráfego.



Parágrafo único. Integram a Classe de Vias Locais todas as Vias Públicas Urbanas existentes na data de publicação desta Lei, não discriminadas e relacionadas nas demais classes.

Portanto, em nível local, municipal, a matéria já se encontra devidamente legislada. E, sendo o caso de qualquer alteração no texto legal atual, tal modificação somente será possível após a participação efetiva do Conselho, conforme determinado pelo **art. 307 da CE e pelo art. 15 da LC 389/2011**, que disciplina:

“Art. 15 A alteração da classificação das Vias Públicas Urbanas aqui estabelecidas dar-se-á através de Lei, ouvido o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU.”

Não outra, é também a determinação da **Lei Orgânica** do Município, que estabelece a competência do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 174:

“Art. 174. Cabe ao Poder Público, através de seus órgãos da administração direta, indireta e fundacional:

(...);

VI - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

A observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

O Projeto em referência infringe a independência de poderes insculpida no artigo 2º. da Carta Magna e no artigo 41, XII da **Lei Orgânica do Município, in verbis:**

“Art. 41. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

XXVI - desenvolver o sistema viário do Município;”

Não se trata de questionar a preocupação do nobre vereador da implantação do projeto viária denominado zona 30 no perímetro urbano, levando em consideração o alto índice de atropelamento, mas, como demonstrado a matéria é de iniciativa exclusiva do Prefeito, haja vista, tratar de planejamento urbano, norma integrativa do Plano Diretor e disciplinada na Lei de Hierarquização Viária c/c o Código de Transito Brasileiro.



Outrossim, a proposta também invade a esfera de competência do Poder Executivo ao tratar de atribuições administrativas para a Secretaria Municipal de Transito (SEMOB), **contrariando o disposto no art. 27 da LOM e no art. 195, Parágrafo único da CE.**

Abaixo consta exemplo de jurisprudência que assemelha com o projeto de lei analisado, em razão da extrapolação da competência obrigando outro Poder a realizar condutas, no mesmo sentido dos argumentos aqui vinculados, sendo julgado inconstitucional por violar o princípio da independência e harmonia entre os poderes:

Sobre a matéria de planejamento urbano, jurisprudência nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 157.892-3, DO FORO REGIONAL DE PINHAIS, DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - VARA CÍVEL.

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE PINHAIS. INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHAIS. RELATOR SUBST.: DES. MÁRIO RAU.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, QUE ALTERA LEGISLAÇÃO SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE PINHAIS - EDIÇÃO E PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL, SEM INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL - INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - CONFRONTO COM DISPOSITIVOS DA CARTA ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. *Lei Municipal abordando matéria que diz respeito a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, editada e promulgada pelo Poder Legislativo Municipal, confronta com dispositivos da Carta Estadual (arts. 4º, 7º, 150, 151 e 152), interferindo na essência da atividade administrativa do Poder Executivo, motivo pelo qual impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da mesma.”*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis n.ºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade- Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis



*dispuseram sobre **situações concretas, concernentes à organização administrativa** - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas.”*

Assim, constatamos que a iniciativa de leis no caso ora em análise é do chefe do Executivo, portanto, há uma invasão de competência e ofensa ao princípio da separação dos Poderes, quando o legislador tenta impor uma atribuição tipicamente executiva ao Prefeito.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende as exigências de redação estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 095/98.

4. CONCLUSÃO.

A matéria é de iniciativa exclusiva do Prefeito não podendo prosperar sob pena de **ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 2º CF)**, atingindo **matéria de alçada administrativa e criando atribuições e deveres para órgãos da Administração, violando o disposto no art. 27 da LOM c/c o art. 195, Parágrafo único da CE**; e, ainda, trata de **norma integrativa do Plano Diretor** que deve ser de **iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo** por meio de seu órgão técnico, **ferindo o disposto no art. 307 da CE** e, ainda, **ausente a participação do Conselho Deliberativo, ferindo a legalidade do art. 15 da LC 389/2015**.

Por todo o exposto no bojo deste parecer, o parecer é pela Rejeição do projeto, podendo o autor, se desejar, apresentar anteprojeto ao Poder Executivo nos termos do art. 81 do Regimento Interno desta Casa.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR pela rejeição.

Cuiabá-MT, 28 de setembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330030003300380032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 30/09/2022 11:22

Checksum: **709E5CE100118977A07A1A6313248CB3F23E779776E52DE8543DFF7AC3D907B1**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330030003300380032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

