

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 n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

