

**Processo: 5009/2022**

**Projeto de Lei CM: 134/22**

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se do projeto de Lei CM nº 134/2022 de iniciativa da vereadora SILVANA MEDEIROS, o qual dispõe sobre: **INSTITUI O ESTATUTO DO PEDESTRE NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

Em análise à referida propositura, esta vem acompanhada de justificativa, por meio do qual a proponente aduz: *O alto índice de atropelamento no trânsito, associado ao difícil transitar dos pedestres nas calçadas em decorrência da inadequação destes espaços às necessidades dos transeuntes em geral, e em especial das pessoas com e deficiência, indicam a relevância da introdução de medidas, por parte do Poder Público, que revertam esta triste estatística. A apresentação da presente proposta de lei busca assegurar ao cidadão o exercício de um de seus direitos mais essenciais que é o da mobilidade, do transitar seguro.*

A matéria analisada em tela cabe ao Chefe do Executivo à iniciativa da lei, assim, a Câmara Municipal não detém competência legislativa para disciplinar a matéria.

Com o desenvolvimento das cidades, e principalmente a partir do surgimento dos automóveis, passou-se cada vez mais a se prestigiar os carros em detrimento dos pedestres. É muito comum que se vejam avenidas sem passeios adequados; grandes áreas de estacionamento público em locais onde poderia haver parques e jardins; e até mesmo do ponto de vista do planejamento urbano, muitas cidades e bairros que foram planejados, ao longo do século XX, tendo como protagonista o automóvel, e não o pedestre.



Nesse passo, por determinação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, a Política Urbana deverá ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e no Plano Diretor no caso das cidades com mais de vinte mil habitantes (§1º, art. 182, CF), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo assim o bem estar dos municípios.

Desde a entrada em vigor deste Estatuto, os municípios brasileiros, vêm tentando se organizar administrativamente e territorialmente para melhor atender ao bem estar da população e promover a sustentabilidade das cidades. É de se notar, também, que foi editada pela União, na esteira do art. 3º, IV do Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).

Importante notar que o instrumento definido pela Política Nacional de Mobilidade Urbana para sua efetivação em âmbito local é o Plano Nacional de Mobilidade Urbana. É de se observar que a utilização da expressão “plano” não é sem razão. A ideia de uma política pública relaciona-se com ações governamentais que constituem uma atividade executiva que se prolonga no tempo e tem objetivos determinados, para as quais são estabelecidas, portanto, metas e finalidades coletivas a serem alcançadas.

È por esse motivo que nenhuma política pública pode deixar de ter em vista o conceito de processualidade. As metas e finalidades constituem vetores para implementação da política governamental, e terão em vista o planejamento, o aperfeiçoamento e avaliação constantes, como observa MARIA PAULA DALLARI BUCCI: *“Para isso é necessário o conceito de processualidade e que este se abra em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação. O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não coincidentes com aqueles. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E finalmente o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e*



*jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados.” (BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. “Direito Administrativo e Políticas Públicas”. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 266)*

Tais observações introdutórias calham a esclarecer qual é a função de um Plano Municipal de Mobilidade no âmbito de cada entidade governamental: trata-se do documento normativo, com duração precisa que determina um programa de ação para a eficiência, eficácia e efetividade da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em que são fixadas metas e estratégias específicas e estabelecidos instrumentos de gestão para executá-lo, bem como meios de monitorar e avaliar os seus resultados.

Desta feita, é de se observar que, embora o projeto de lei contenha muitas disposições que são realmente desejáveis, a técnica utilizada, que não observa a normatividade e processualidade das políticas públicas contemporâneas, tenderá a não ter aplicação prática.

Diante do exposto, uma política ou programa é uma ação que se prolonga no tempo, não basta a edição de uma lei para que a realidade se transforme como num passe de mágica.

Assim, ressalta-se que o Município, na sua competência para dispor sobre planejamento urbano, que contempla a mobilidade urbana, deve observar as normas gerais editadas pela União na matéria (art. 24, § 1º, CF). Os objetivos do projeto de lei, na verdade, estão inseridos no que seria um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, que é o instrumento primordial da política de mobilidade urbana.

Importante observar que já foi objeto de pronunciamento do Tribunal de Justiça de São Paulo uma lei municipal que criava um Estatuto do Pedestre, reputado inconstitucional pelas razões aduzidas:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 946, de 28 de janeiro de 2011, do Município de Bertioga, oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, que institui o Estatuto do Pedestre e dá outras providências”. Diploma que, apesar do rótulo, não veio a instituir regramento genérico sobre o tema e ainda sujeito à regulamentação,*



*tendo, sim, fixado ele mesmo disciplina particularizada para uma imensa gama de bens e atividades públicas e privados. Inconstitucionalidade reconhecida por ter a aludida lei invadido a competência reservada ao executivo e instituído despesas sem indicação da fonte de custeio. Artigos 24 § 2, 25 e 47 incisos II, XIV e XIX da Constituição do Estado de São Paulo. Ação procedente.” (TJ-SP – ADI: 01966766720138260000 SP 0196676-67.2013.8.26.0000, Relator: Arantes Theodoro, Data de Julgamento: 23/04/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/04/2014).*

Na iniciativa parlamentar há imposição de ações concretas e comandos executivos à Prefeitura Municipal e a concessionária, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, estabelecendo parâmetros para o cumprimento dos objetivos colimados, no que viola reserva da iniciativa do chefe do Poder Executivo, estatuída no art. 61, § 1º, II, “b” da Constituição, bem como o princípio da reserva da administração (art. 84, II e IV da CF), de observância obrigatória em âmbito local por serem princípios estabelecidos de reprodução obrigatória na Lei Orgânica.

Quanto ao princípio em comento, o Excelso Supremo Tribunal Federal adota, dentre outros, o seguinte entendimento: *“É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição Estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna.” (ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19-2-2014, Plenário, DJE de 28-3-2014.)*

Ao Poder Legislativo cabe legislar e fiscalizar, contudo, sem ter nenhum poder de execução administrativa. Os Poderes de Estado figuram de forma expressa em nossa Constituição: são Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art.2º).



Sobre o tema discorre Alexandre de Moraes em sua obra *Direito Constitucional*: “*Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer o desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado.*” (*Direito Constitucional – Ed. Atlas, 16ª ed. pág. 388*)

Ademais, o projeto em tela impõe obrigações ao Poder Executivo, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, ou seja, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes no que afeta os interesses locais, caracterizando assim, vício de iniciativa.

Por outro lado, só será admissível a interferência de um poder na esfera de atribuição de outra, em tese, quando para impedir abusos de poder, seja para propiciar a real harmonia entre os poderes ou ainda para garantir as liberdades e assegurar o pleno exercício das funções específicas.

Assim, a relação jurídica material da propositura esbarra em sua legitimidade e no interesse de agir, pois invade seara administrativa reservada ao poder Executivo Municipal. Nesse passo, entendemos que a referida propositura padece de vício de iniciativa, além do que é ilegal por afrontar os incisos III e VI do artigo 42 da Lei Orgânica do Município.

Ocorre que, muito embora a intenção do legislador municipal seja louvável, ao Legislativo local não cabe apresentar projeto de lei que estabeleça atribuições para os órgãos do Executivo, tal como pretende o supracitado projeto.



Assim, por ser uma competência privativa do Executivo local, ocorre a violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, caracterizado o vício de inconstitucionalidade e de ilegalidade.

Em virtude da relevância do tema, cumpre ressaltar a possibilidade de encaminhamento da matéria em tela ao Prefeito Municipal pela via da indicação, instrumento propício ao desempenho da atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo, nos termos do artigo 145 do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, ressaltamos que a matéria exige *quórum* de maioria absoluta, nos termos do artigo 36, § 1º, “h”, da Lei Orgânica do Município.

Ante todo o exposto, sob os aspectos aqui analisados, esse é o nosso parecer, de natureza meramente opinativa e informativa, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 01 de setembro de 2022.

**CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO**  
*Assistente Jurídico Legislativo*  
**OAB/SP 238974**

