

Porto Alegre, 29 de agosto de 2014.

Orientação Técnica IGAM nº 21.367-2014 / 21.858-2014

I. O Poder Legislativo de Novo Hamburgo, RS, por intermédio da servidora Bárbara Enzweiler Moutinho, enviou solicitação de parecer acerca do Projeto de Lei nº 101, 4 de agosto de 2014, de iniciativa do Poder Executivo, o qual dispõe sobre o sistema municipal de mobilidade urbana, institui o sistema de estacionamento rotativo pago e cria o fundo de mobilidade urbana.

II. Inicialmente, cumpre ressaltar que o art. 30, I¹, da Constituição Federal, preceitua que compete ao Município legislar acerca de assuntos de interesse local.

O inciso V², artigo 30 do texto constitucional, dispõe que compete ao Município organizar e prestar diretamente, ou através de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Acerca do Sistema de Estacionamento Rotativo Pago, nas vias e logradouros públicos, cumpre registrar que não há impedimento para a regulamentação de estacionamentos pelo Município, visto que o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997) estabelece a competência aos órgãos e entidades executivos para tratar do assunto, consoante se infere dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis, por infrações de circulação, **estacionamento** e parada previstas neste Código, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, **estacionamento** e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;
(...)

X - **implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;**
(...)

Art. 48. Nas paradas, operações de carga ou descarga e nos estacionamentos, o veículo deverá ser posicionado no sentido do fluxo, paralelo ao bordo da pista de rolamento e junto à guia da calçada (meio-fio), admitidas as exceções devidamente sinalizadas.

§ 1º. Nas vias providas de acostamento, os veículos parados, estacionados ou em operação de carga ou descarga deverão estar situados fora da pista de rolamento.

§ 2º. O estacionamento dos veículos motorizados de duas rodas será feito em posição perpendicular à guia da calçada (meio-fio) e junto a ela, salvo quando houver sinalização que determine outra condição.

Também o Código de Trânsito Brasileiro delega competência ao Município, de acordo com a redação dos artigos 107 e 135:

Art. 107. **Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros, deverão satisfazer, além das exigências previstas neste Código, às condições técnicas e aos requisitos de segurança, higiene e conforto estabelecidos pelo poder competente para autorizar, permitir ou conceder a exploração dessa atividade.**

Art. 135. **Os veículos de aluguel, destinados ao transporte individual ou coletivo de passageiros de linhas regulares ou empregados em qualquer serviço remunerado, para registro, licenciamento e respectivo emplacamento de característica comercial, deverão estar devidamente autorizados pelo poder público concedente.**

Acerca da competência municipal para tratar de assuntos de interesse local, cumpre trazer os ensinamentos de José Afonso da Silva, a saber:

A autonomia municipal é assegurada pelos art. 18 e 29, e garantida contra os Estados no art. 34, VII, c, da Constituição. Autonomia significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas entre as três esferas de governo.

Foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com a ampliação destas, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente

uma nova instituição municipal no Brasil. Tornou-se plena, pois, a capacidade de auto-governo municipal entre nós.

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

(...)

(d) capacidade de auto-administração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local.

A Lei Orgânica Municipal acerca da autonomia do Município para legislar acerca de assuntos de interesse local, bem como da matéria em análise, preceitua o que adiante segue:

Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

II. promulgar leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

V. conceder e permitir os serviços públicos locais e os que lhe sejam concernentes;

IX. conceder e permitir os serviços de transporte coletivo, táxi e outros, fixando suas tarifas, itinerários, pontos de estacionamento e paradas;

X. regulamentar a utilização dos logradouros públicos e sinalizar as faixas de rolamento e zonas de silêncio;

O art. 59³, III, da Lei Orgânica Municipal dispõe que compete ao Prefeito Municipal iniciar o processo legislativo nos casos previstos neste lei, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, conforme inciso VI, a expedição de atos próprios de sua atividade administrativa nos termos do inciso VIII e o inciso X, dispõe que compete privativamente ao Prefeito Municipal planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais.

Desta forma, constata-se que o projeto de lei em análise não possui vício de iniciativa e competência para tratar da matéria objeto da proposição.

III. Superada a questão acerca da competência para iniciativa do projeto em tela, cumpre analisar a proposição no seu aspecto material.

³ Art. 59 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III. iniciar a processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta lei;

(...)

VI. dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

(...)

VIII. expedir atos próprios de sua atividade administrativa;

(...)

X. planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais.

O art. 2º, parágrafo único, do projeto de lei nº 101, de 2014, dispõe que o Município fica autorizado a explorar indiretamente os locais destinados ao estacionamento pago, sob a forma de concessão nos termos do Código Brasileiro de Trânsito. Porém, no art. 17 da proposição, está descrito que o serviço de estacionamento públicos poderá ser explorado diretamente pelo Poder Executivo.

Esta questão deve ser sanada, definindo o Poder Executivo, qual a forma, ou formas, que de fato serão adotadas para exploração do serviço de estacionamento rotativo pago.

O § 2º, do art. 6º, do projeto de lei, ao dispor que o não pagamento da tarifa de pós-utilização no prazo de 2 (dois) dias, ensejará ao condutor/proprietário do veículo, multa prevista no Código Brasileiro de Trânsito.

Tal disposição afronta os ditames do art. 2º, § 1º e §2º⁴, da Resolução nº 45, de 2011, do CETRAN/RS, a qual dispõe que é vedada a utilização de multa como forma de coagir o usuário a pagar a notificação de pós-utilização.

Neste sentido, o dispositivo referido, deve ser adequado para que não afronte as normas exaradas pelos órgãos de fiscalização, possibilitando a viabilidade do mesmo.

Assim, para que o projeto de lei em análise apresente-se viável, necessário promover-se as adequações aos pontos acima referidos, com vistas a deixar claro a intenção da lei, bem como coadunar a mesma com a legislação vigente.

IV. Neste ponto, cumpre trazer a análise questão acerca da ausência de justificativa para o projeto de lei apresentado.

O art. 87, VI⁵, do Regimento Interno da Câmara Municipal, dispõe que a Mesa deixará de aceitar qualquer proposição que seja anti-regimental.

⁴ Art. 2º O Estacionamento Rotativo poderá ser realizado mediante pagamento de preço público de forma imediata ou mediante Aviso de Irregularidade passível de regularização, através da tarifa de pós-utilização, conforme valores e termos estipulados em lei municipal.

§ 1º O Aviso de Irregularidade não poderá ser convertido automaticamente em Auto de Infração de Trânsito previsto no Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

§ 2º É vedada a utilização do Auto de Infração de Trânsito como forma de coerção ao pagamento da tarifa de pós-utilização.

⁵ Art. 87. A Mesa deixará de aceitar qualquer proposição que:

(...)

VI - seja anti-regimental.

O art. 93, II, § 2º⁶, do regimento, preceitua que os projetos deverão vir acompanhados de justificativa escrita, clara e explícita.

Desta forma, constata-se o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, infringiu o Regimento Interno da Câmara Municipal no que tange a apresentação da justificativa ao projeto, configurando-se em uma proposição anti-regimental e inviável.

V. O art. 18 da proposição em análise, dispõe que as despesas decorrentes do transporte coletivo municipal urbano, correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Desta forma, imprescindível que se observe as disposições constantes na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente no disposto no art. 16, I e 17, § 1º⁷ da referida legislação.

Não constou junto ao projeto de lei ora analisado o referido estudo de impacto orçamentário e financeiro, fato que inviabiliza a continuidade da análise da viabilidade da proposição.

VI. Quanto à criação do fundo municipal deve observar as determinações impostas pela Lei nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre o orçamento público, e que em seus artigos 71 a 74 versa sobre a matéria.

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por leis, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

⁶ Art. 93. São requisitos dos projetos:

(...)

II - serem escritos em dispositivos numerados, concisos, claros e concebidos nos mesmos termos em que tenham que ficar como Lei, Decreto Legislativo ou Resolução.

(...)

§ 2º Os projetos deverão vir acompanhados de justificativa escrita, clara e explícita.

⁷ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundo especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle; prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Em realidade, o fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas através de lei específica sobre determinadas receitas, criando o vínculo. Para Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis⁸:

O fundo especial deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, instruídas em lei, ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente.

Estes autores, ainda, trazem quais são as características necessárias para que os fundos financeiros especiais possam prosperar. Além das receitas específicas, encontram-se: vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; normas peculiares de aplicação; vinculação a determinado órgão da Administração; descentralização interna do processo decisório e plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específica.

Com efeito, o fundo deve ser instituído e utilizado para os fins que tecnicamente o justificam, sob pena de sua ilegalidade.

Cabe ressaltar que após a criação do Fundo será necessária, por imposição Instrução Normativa nº 1.470, de 30 de maio de 2014 da Receita Federal do Brasil, a sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

Art. 4º São também obrigados a se inscrever no CNPJ:

(...)

X - fundos públicos a que se refere o art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

Mesmo tendo um CNPJ o **Fundo Especial não possuirá personalidade jurídica**, conforme determinou a Receita Federal do Brasil, através da Nota Técnica nº 114, de 2010. Esta determinação foi além quando expressou que os Fundos estariam dispensados da entrega de suas obrigações acessórias, com exceção da entrega de *uma* SEFIP com código 115, indicativo de ausência de fato gerador (sem movimento), e uma RAIS (Relação Anual de Informações Sociais)

⁸ MACHADO JR., J. Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 Comentada – E a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2002 e 2003. P. 159-160.

Negativa. Portanto, todas as notas fiscais emitidas e demais fatos deverão ser registrados no CNPJ do Município.

Por fim, alerta-se que a criação do Fundo Municipal deverá estar prevista no Plano Plurianual (PPA - 2014 a 2017), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2014, tendo em vista que todas as ações governamentais deverão estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

VII. No concernente as emendas apresentadas pelos Vereadores ao projeto de lei ora analisado, dispõe o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo no art. 12, III⁹, que compete ao Vereador apresentar proposições.

O art. 86, VIII¹⁰, do referido diploma legal, dispõe que a emenda é uma espécie de proposição.

Desta forma, a proposição apresentada pelos Vereadores, está formalmente amparada pela legislação vigente no Município.

Cumprido neste momento, analisar o aspecto material das emendas apresentadas pelos Edis.

A emenda nº 1, trata justamente da questão trazida no item III desta orientação acerca da indefinição sobre a forma de exploração por parte do Município, do serviço de estacionamento rotativo pago.

A emenda nº 2, visa incluir no projeto em análise, dispositivo que veda a redução salarial dos funcionários da Faixa Nobre.

Entretanto, conforme acima exposto estas matérias são de iniciativa privativa do Poder Executivo, não podendo ser versada pelo Poder Legislativo.

Entretanto, podem os Vereadores que propuseram a emenda em análise, apresentar ao Chefe do Poder Executivo indicação nos termos do art. 97¹¹, do

⁹ Art. 12. Compete ao Vereador:

(...)

III - apresentar proposições que visem o interesse coletivo.

¹⁰ Art. 86.

Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário ou a ter despachada pelo Presidente da Câmara Municipal, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos, podendo consistir em:

(...)

VIII - emendas.

Regimento Interno, com vistas a contribuir com o Chefe do Poder Executivo na elaboração da legislação pretendida.

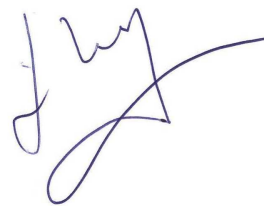
VIII. Neste ponto importante referir a necessidade de serem observadas as regras constantes na Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual versa acerca da correta técnica-legislativa para elaboração de leis.

IX. Diante de todo exposto, em que pese não haver vício de iniciativa no projeto de lei em análise, conclui-se pela inviabilidade da proposição trazida a análise, em virtude da necessidade de adequações no aspecto material da proposta, do fato do projeto ser anti-regimental, da ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro, e pela afronta as regras atinentes a correta técnica-legislativa, tudo conforme acima demonstrado.

O IGAM permanece à disposição.



Brunno Bossle
OAB/RS 92.802
Consultor do IGAM



Everton M. Paim
OAB/RS 31.446
Consultor do IGAM



Adriana de Lourdes Barbosa Fantinel Richato
Contadora, CRC/RS 084.186/O-7
Consultora do IGAM

¹¹Art. 97.Indicação ou pedido de providências é a proposição em que o Vereador sugere ou solicita medidas de interesse público aos órgãos competentes.