



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC).

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 063/2021 de Ilha Comprida. Análise jurídico-formal. Inconstitucionalidade/ilegalidade.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 063/2021 (institui o Programa de Plano de Carreira e Gratificação aos Agentes de Trânsito e dá outras providências – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Fabiano da Silva Pereira) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Extrai-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte:

Desde a regulamentação do Código Nacional de Trânsito (Decreto 62.127/68) existe a figura do agente da autoridade de trânsito no Brasil, que é o trabalhador responsável por organizar, controlar e fiscalizar o trânsito dos veículos terrestres. A função foi afirmada internacionalmente em 1980 através da Convenção sobre Trânsito Viário, popularmente conhecida como Convenção de Viena, que foi promulgada no Brasil em 1981. Mesmo em 1997 com a renovação da legislação trazida pelo Código de Trânsito Brasileiro - CTB, não



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB -SP 418.359

houve o reconhecimento destes profissionais que colocam suas vidas em risco para trazer ordem e segurança viária à população. Juntamente com o então novo Código de Trânsito Brasileiro, além da organização estatal, veio a possibilidade da municipalização do trânsito e consequente vinculação do município ao Sistema Nacional de Trânsito. Para tanto é preciso que esses profissionais municipais sejam contratados e treinados para atuarem no trânsito do município de forma preventiva, e também ostensiva. Sabemos, por relatos destes profissionais, que é rotina as investidas e agressões dos infratores autuados, que sempre se sentem injustiçados frente ao cumprimento da legislação; mas ao fiscal é dada a obrigação de autuar e promover as medidas administrativas prescritas no CTB - Código de Trânsito Brasileiro. Estes profissionais do trânsito trabalham diretamente com a legislação que trata de ‘crimes de trânsito’, exercem o poder de polícia administrativa na fiscalização e no cumprimento da lei e, apesar da atividade fiscalizatória do trânsito estar inserido no capítulo da Segurança Pública da Constituição Federal, eles estão desprotegidos nas ruas, com a obrigação legal de atuar e autuar infrações como as descritas como crimes, porém, existe uma dificuldade de zelar pelo cumprimento da legislação, ao tempo em que estes fiscais estão nas ruas, sem arma letal, sem coletes balísticos, sem nenhuma forma de proteção, lidando com condutores de toda espécie (de cidadãos integros à bandidos procurados), pois por detrás do volante, num primeiro momento, todos são iguais para serem abordados, por isso a inclusão destes profissionais no reconhecimento de realização de atividades perigosa também se justifica pelo fato de que os crimes mais comuns como assalto e roubo, todos passam pelo trânsito.

É nesse sentido que apresento esta propositura, visando incluir as atividades de fiscalização de trânsito, operação ou controle de tráfego de veículos terrestres entre aqueles profissionais, num programa de Plano de Carreira e Gratificação aos Agentes de Trânsito no âmbito do Município de Ilha Comprida-SP. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3538> – acesso em: 09/08/2021)

Por sua vez, o texto original do proposto pelo parlamentar supracitado é extenso e contempla, como é de se esperar a partir da leitura da ementa, a disciplina do cargo de agente de trânsito do Município de Ilha Comprida e criação de gratificação referente à atuação nessa qualidade (especificamente, artigo 32 da proposta legislativa).

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB -SP 418.359

de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

Em diversas passagens, a Constituição Federal impõe a proteção do serviço público (artigo 37 e outros). Em atenção aos dispositivos constitucionais mencionados, foram editadas diversas leis federais de abrangência nacional, leis estaduais etc. Assim, certamente, existem outras normas – até mesmo ilha-compridenses – que tratam do serviço público, tema que está abrangido pela proposta de lei ora analisada.

As disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não poderiam ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Contudo, com a vênia dos eventuais entendimentos em sentido contrário, a proposta legislativa ora analisada vai além da repetição das disposições federais e estaduais. Isso evidencia, na verdade, o interesse local para legislar sobre o tema (isto é, carreira e remuneração de agente de fiscalização do Município de Ilha Comprida).



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Entretanto, o ato normativo primário pretendido, indubitavelmente, trata de organização administrativa, serviços públicos, pessoal da administração e criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública. Portanto, fica, *a priori*, caracterizado o vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal, como visto), nos exatos termos do artigo 53, incisos IV e V, da Lei Orgânica desta Cidade, *in verbis*:

Art. 53, incisos IV e V, da LOMIC: Compete privativamente ao Prefeito, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...)

IV- organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

V- criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública Municipal;

Por isso, nem mesmo a eventual sanção do projeto de lei, se aprovada fosse, tornaria tais dispositivos normativo hígidos, conforme a posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do seguinte excerto:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). (ADI 1197, rel. min. Celso de Mello, P. j. 18-5-2017, DJE 114 de 31-5-2017)

Mencione-se, inclusive, que a disciplina da carreira e a instituição da gratificação, medidas ora pleiteadas, trarão, com certeza, o recrudescimento do gasto



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB -SP 418.359

público com pessoal. Em contrapartida, não se realizou, salvo melhor juízo, o cálculo do impacto orçamentário-financeiro (no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes - logo: 2021, 2022 e 2023), o que se afigura indispensável, nos exatos termos dos artigos 16, inciso I, e 17, § 1º, ambos da Lei Complementar Federal n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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 subsequentes; (...).

Art. 17, *caput* e §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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. (...)

Tratar-se-ia, se aprovado o projeto de lei tal como proposto, inclusive, de acordo com o artigo 21, inciso I, alínea “a”, da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, de ato nulo de pleno direito, senão vejamos:

Art. 21, inciso I, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal: É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Outrossim, a lei tencionada pelo parlamentar acima nominado aparenta ferir a denominada “reserva de administração”, isto é, indevida insurgência do Poder Legislativo na função típica administrativa do Poder Executivo, hipótese de inconstitucionalidade material que representa violação da separação dos Poderes, princípio insculpido no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e no artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo.

Com base nos argumentos acima, o Poder Judiciário brasileiro afasta reiteradamente leis análogas à proposta ora examinada. Poder-se-ia explicar para um leigo da seguinte maneira, com o perdão da singeleza do exemplo: o cofre fica sob a guarda do Prefeito e somente ele tem a chave para a sua abertura. Veja-se:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade: Lei Complementar Estadual 170/98, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino: artigo 26, inciso III; artigo 27, seus incisos e parágrafos; e parágrafo único do artigo 85: inconstitucionalidade declarada. (...). III. Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (ADI 1895, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-01 PP-00126)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual n. 7.341/2002 do Espírito Santo que exige nível superior de ensino como requisito para inscrição em concurso público para o cargo de Agente de Polícia. 3. Lei de iniciativa parlamentar. 4. Inconstitucionalidade formal: matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. 5. Precedentes. 6. Ação julgada procedente. (ADI 2856, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/02/2011, DJe-040 DIVULG 28-02-2011 PUBLIC 01-03-2011 EMENT VOL-02473-01 PP-00056)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 54, VI DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. VEDAÇÃO DA FIXAÇÃO DE LIMITE MÁXIMO DE IDADE PARA PRESTAÇÃO DE CONCURSO



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB -SP 418.359

PÚBLICO. OFENSA AOS ARTIGOS 37, I E 61, § 1º, II, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Dentre as regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos Estados, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes, encontram-se as previstas nas alíneas a e c do art. 61, § 1º, II da CF, que determinam a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo na elaboração de leis que disponham sobre o regime jurídico e o provimento de cargos dos servidores públicos civis e militares. Precedentes: ADI 774, rel. Min. Sepúlveda Pertence, D.J. 26.02.99, ADI 2.115, rel. Min. Ilmar Galvão e ADI 700, rel. Min. Maurício Corrêa. (...). Ação direta cujo pedido se julga procedente. (ADI 2873, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2007, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02297-01 PP-00091 RTJ VOL-00203-01 PP-00089)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1182, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10-03-2006 PP-00005 EMENT VOL-02224-01 PP-00059 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 9-14)

Por fim, a par de toda discussão acima, certo é que o momento (pandemia viral de COVID-19) pode não se revelar o mais propício para a medida pretendida, eis que poderia ser questionada ante a vedação do artigo 8º, incisos I, II, III, VI e VII, da Lei Complementar Federal n. 173/20, *in verbis*:

Art. 8º, incisos I, II, III, VI e VII, da Lei Complementar n. 173/20: Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

(...)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

Por isso, com todo o respeito ao parlamentar proponente, pode-se falar que o projeto de lei é natimorto, razão pela qual não se analisará artigo por artigo o quanto ofertado.

Logo, ainda que se reconheça que imbuída de boa intenção, a medida aqui analisada não é passível, *primo ictu oculi*, de aprovação por esta Casa das Leis.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela constitucionalidade/ilegalidade do Projeto de Lei Municipal n. 063/2021 (institui o Programa de Plano de Carreira e Gratificação aos Agentes de Trânsito e dá outras providências – proposto pelo Excelentíssimo Vereador Fabiano da Silva Pereira).

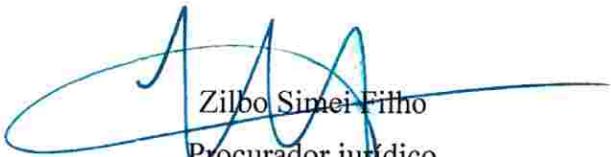


CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 09 de agosto de 2021.



Zilbo Simei Filho
Procurador jurídico
OABSP n. 418.359