



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7531/2020

Projeto de Lei nº: 20/2020

Autor: José Tadeu Resende – Prefeito de Piedade

Assunto: versa sobre a política de mobilidade humana no âmbito do município de Piedade.

I - Relatório

Justificando o projeto, o prefeito aduz, em síntese, que: a mobilidade urbana é um dos principais desafios da gestão municipal e que o plano de mobilidade humana sustentável visa implementar uma mudança de paradigma, visto que outrora as políticas públicas não fomentavam o crescimento com equidade e sustentabilidade, já que não havia um planejamento público com o condão de estimular a aproximação entre os locais de trabalho e lazer donde as pessoas residem, o que ocasiona um maior número de deslocamentos.

Sendo esse o contexto, justifica que o plano de mobilidade humana foi estruturado com intuito de valorizar as pessoas, a acessibilidade, bem como a qualidade de vida. Sendo esses os valores utilizados como supedâneo para o planejamento multidisciplinar, a fim de implementar a infraestrutura, a qual será organizada para facilitar o acesso ao mercado e aos serviços. Utilizando-se de mecanismos de aperfeiçoamento constante do sistema de mobilidade humana.

Para se chegar a essas conclusões, a Administração Municipal argumenta que realizou reuniões com os agentes envolvidos, pesquisas e levantamentos de informações, aplicação de questionários, realização de relatórios de campo, levantamento de legislações aplicáveis, mapeamento dos pontos de prioridade, entre outras medidas.

É a síntese do necessário.

II - Parecer



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Exposição dos principais objetivos constantes no projeto de lei

Antes de iniciarmos a análise jurídica, faz-se necessário, por primeiro, sintetizarmos, para uma melhor compreensão, os vários temas tratados no projeto de lei sob análise.

Sendo assim, destacamos inicialmente que o intento primordial do projeto de lei é, sem dúvida, a implementação de uma política municipal de mobilidade urbana, por meio de iniciativas do Poder Público Municipal a fim de concatenar os meios de transporte: públicos e/ou privados, motorizados ou não, a fim de incentivar e facilitar o transbordo entre os vários modais, privilegiando e estimulando a utilização dos meios sustentáveis.

Outro tema abordado no projeto é a instrumentalização de algumas vias, bem como de alguns meios de transporte com intuito de aperfeiçoar a acessibilidade para garantir a mobilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais.

Mais um escopo constante no projeto refere-se ao estabelecimento de diretrizes para realização de estudos para encontrar alternativas a fim de desafogar o fluxo excessivo de veículos e pedestres em vias previamente discriminadas.

Pois bem, para colocar em prática o explicitado acima, o Poder Público Municipal almeja criar um fundo orçamentário, como forma de dispor de recursos financeiros específicos destinados exclusivamente para o citado projeto de mobilidade urbana. (art. 32)

Ademais, consta também, no projeto de lei, a intenção do Administrador Municipal em criar dois conselhos municipais, com o propósito de tornar democráticas as decisões a respeito do tema. (art. 38)

Além disso, no projeto é traçado alguns objetivos ao poder público, caso o projeto de lei seja aprovado, quais sejam: desenvolvimento sustentável da ONU, bem como indicadores da Norma 3720 do desenvolvimento sustentável nas comunidades e as



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

orientações do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável. (parágrafo único do art. 5º; art. 35)

Essa é a sinopse dos principais objetivos constantes no projeto de lei.

Análise jurídica

Por força do constante no § 1º do art. 24 da Lei Nacional 12.587, de 03 de janeiro de 2012, os municípios com mais de vinte mil habitantes são obrigados a elaborar seus planos de mobilidade urbana, até a data limite de 12 de abril de 2021 (§ 4º, do mesmo artigo da lei citada), sob pena de ficarem impedidos de receber os recursos do Orçamento Geral da União, consignados à Secretaria de Mobilidade e serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional (§ 8º do mesmo artigo da lei citada).

Vejamos as disposições dos parágrafos destacados do art. 24 da Lei Nacional 12.587/2012:

§ 1º Em Municípios com mais de vinte mil habitantes e em todos aqueles que integrem regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes, **deverá ser elaborado e aprovado o Plano de Mobilidade Urbana**, integrado e compatível com os seus planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 906, de 2019](#))

§ 4º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser elaborado e aprovado até 12 de abril de 2021.([Redação dada pela Medida Provisória nº 906, de 2019](#))

§ 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana ficarão impedidos de receber recursos do Orçamento Geral da União consignados à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional até que seja cumprida a exigência prevista nesta Lei, ressalvada a hipótese de instrumentos de repasse já celebrados. ([Incluído pela Medida Provisória nº 906, de 2019](#)) (grifo nosso).

Como visto, caso não queiram renunciar o recebimento de recursos federais, os municípios deverão possuir legislação municipal que trate a respeito da política municipal



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

de mobilidade urbana.

Todavia, a lei de regência impõe que o ente municipal congregue em sua norma limítrofe alguns dispositivos obrigatórios, Vejamos:

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

I - os serviços de transporte público coletivo;

II - a circulação viária;

III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; ([Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018](#))

IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;

V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;

VII - os polos geradores de viagens;

VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;

IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;

X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e

XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

No projeto nos apresentado, em maior ou menor grau, trata de alguma maneira dos requisitos dispostos nos incisos acima reproduzidos.

Superada essas questões, nos reportaremos, neste tópico, a outro tema importante constante no projeto: a criação de um fundo orçamentário, o qual visa destinar recursos específicos para implementar ações relacionadas a mobilidade urbana do município.

A definição de fundo especial e o supedâneo jurídico para criação desta unidade contábil estão previstos na Lei Nacional nº 4.320, de 17 de março de 1964:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos 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.

Com base nesses parâmetros estatuídos pela sobredita lei, constatamos que o fundo especial é uma unidade orçamentária e como tal, na nossa visão jurídica, deve estar vinculado a um órgão do poder ordenador.

Desta feita, apontamos esse entrave jurídico constante no projeto de lei, ainda mais que, caso o projeto seja aprovado, faz-se necessário a inscrição do fundo no cadastro nacional de pessoas jurídicas (CNPJ), discriminado pela tabela de natureza jurídica do IBGE.

Vejamos as disposições constantes na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1863, de 27 de dezembro de 2018:

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

Além dessa impropriedade legal, constatamos uma imprecisão violadora da Norma Constitucional, pois, segundo o disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do art. 32 do projeto de lei, seriam fontes de recursos para alimentar o fundo, receitas oriundas da arrecadação de impostos. O que é vedado pela Constituição Federal.

Vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a **vinculação de receita de impostos** a órgão, **fundo** ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)

Portanto, caso queira-se colocar em votação o projeto, o prefeito deve defenestrar as disposições constantes nas alíneas sobreditas, nos termos do art. 205 do Regimento Interno da Câmara Municipal. Já que, por tratar-se de matéria com repercussão nas peças orçamentárias, enviável o consertamento por meio de emenda parlamentar.

O projeto trata também da estipulação de objetivos a serem cumpridos no que se refere ao desenvolvimento sustentável da ONU, indicadores da Norma 37120 do desenvolvimento sustentável das comunidades e as orientações do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável – DOTS.

No que tange aos objetivos tratados acima, a Procuraria Legislativa não irá se manifestar a respeito, pois tais indicadores não foram anexados ao projeto, tampouco compreendemos os trechos e as menções constantes no projeto referindo-se a estes temas.

Consoante esboçado no introito do parecer, o projeto cuida também da criação de dois conselhos municipais: o Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade Urbana (inciso I do art. 11) e o Conselho Municipal de Mobilidade Humana Sustentável (art. 39).

Sobre esse tema, constatamos novas impropriedades, já que somente está estipulado os requisitos para composição e as competências para o Conselho Municipal de Mobilidade Sustentável e mesmo quanto tratou da criação deste Conselho novos lapsos foram observados, visto que afirmasse que a composição será paritária, entre membros do governo e da sociedade civil, todavia estipula um número ímpar de componentes...



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Além disso, para nós, mesmo que fosse paritária a composição, estaria descumprindo o estatuído pela Lei Nacional nº 12587/2012. Senão vejamos:

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; (grifo nosso)

Por fim, resta-nos apontar uma série de impropriedades técnicas por nós constatadas:

- no artigo 4º consta dois incisos sétimos, além da possível incorreção da sigla de Plano Diretor Municipal de Piedade “PDMSG”;
- no inciso terceiro do art. 6º consta a sigla PCDs sem explicitar o que significa;
- utilização de neologismo: “macrotendência”;
- utilização de palavra fora do contexto: “binário”(inciso nono do art.8º);
- utilização de neologismo: “minicidade”;
- no artigo 21 consta dois incisos sextos;
- utilização de neologismo: “racks de integração” (inciso quarto do art. 24);
- utilização de neologismo: “parklets” (alínea “a” do inciso primeiro do art. 29);
- utilização de neologismo: “miniterminal, minis terminais”
- no inciso primeiro do art. 38 consta a sigla PMHS sem explicitar o que significa;
- no parágrafo único do art. 39 está escrito Conselho Municipal do Plano Diretor em vez de Conselho Municipal de Mobilidade Humana Sustentável;
- no art. 45 nos apresenta os conceitos de: curto (1 a 2 anos), médio(4 a 5 anos) e longo prazo (5 a 10 anos). Portanto, verificasse que foi excluído o ano: “3”;
- utilização de neologismos “diagnóstico, prognóstico” (art. 49);
- no anexo - segurança e circulação viária - no item: sinalização completa,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

não há uma progressão lógica das metas;

- no anexo – transporte não motorizado – no item: sinalização nas estradas vicinais, parece não haver progressão lógica;

- no anexo – transporte público coletivo – no item: implantação da divulgação e comunicação do sistema de operação de transporte coletivo, as metas são por anos, em vez de prazos: curto, médio e longo;

- no anexo – inovações e macrotendências – no item: inserção das alternativas nos equipamentos públicos, as metas são por anos, em vez de prazos; curto, médio e longo;

- nos mapas anexos, constam um possível planejamento para construção de elevadores públicos, todavia no corpo da norma não há nenhuma menção a este intento.

Como visto, o projeto está repleto de incongruências e falhas de técnica legislativa. Neste contexto, salutar reproduzir o constante na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata sobre a elaboração, a redação e alteração de leis:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

III - Conclusão

Pelo explanado, conclui-se que, com todo o respeito, o projeto é desnecessariamente prolixo, confuso e repleto de expressões que estão fora do contexto. O que dificulta sobremaneira a compreensão do intento legislativo constante no corpo da norma.

Todavia, caso sejam realizadas múltiplas emendas, o projeto poderá tramitar. Desde que ainda, o prefeito envie mensagem solicitando a retirada dos impostos como fonte de custeio do fundo orçamentário que almeja criar, consoante argumentado no parecer.

Câmara Municipal de Piedade, 01 de maio de 2020.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo; X	
	Legislativo;	
	Popular.	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência Especial	
	Urgência	X
	Prioridade	
	Ordinário	
	Rito especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação;	X
	Finanças e Orçamento;	X
	Obras e Serviços Públicos;	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social;	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.	X
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples;	X
	Maioria absoluta;	
	2/3 (dois terços).	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única;	X
	Dois turnos.	



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa
