



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DA PREFEITA

Câmara de Vereadores de Pelotas

Ofício n.º 0193/2019. DAO

Exmo. Sr.  
**Fabício Tavares**  
Presidente da Câmara Municipal  
Pelotas – RS

*fto*

VETO TOTAL  
Ddc N.º: 0007/2019  
Protocolo 5394/2019

11/16  
Data: 18/07/2019



Sr. Presidente,

Projeto de Lei n.º 4038/2019 - Of. Leg. n.º 0331/2019.

Nos termos do parágrafo 1º do artigo 86 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO INTEGRAL** ao Projeto de Lei supracitado, cuja ementa passa-se a reproduzir, in verbis: “Dispõe sobre o emplacamento e licenciamento dos veículos prestadores de serviço à Prefeitura de Pelotas e dá outras providências”.

**01 - Do Projeto de Lei.**

Em que pese a louvável iniciativa do vereador autor do Projeto de Lei em análise, ao pretender legislar sobre o emplacamento e o licenciamento dos veículos das empresas que possuam contrato com o Município de Pelotas, tanto em sua administração direta, quanto indireta, o instrumento normativo incorreu em vícios de inconstitucionalidade formal e material, ao adentrar na esfera organizacional da Administração e invadir competência que não lhe é afeta, como resta evidente no conteúdo proposto, conforme se passa a transcrever na íntegra:

“Art. 1º Todos os veículos das empresas que tenham contrato com a Prefeitura de Pelotas, para a prestação de serviços ao Município, junto a Administração Pública Direta e Indireta, devem ser emplacados e licenciados em Pelotas.

§ 1º Incluem-se na obrigatoriedade disposta no caput as empresas locadoras de veículos à Administração Pública Direta e Indireta do Município.

§ 2º Ficam excluídas da obrigatoriedade prevista no caput às empresas cujo prazo de vigência do contrato seja igual ou superior a 02 (dois) anos, comutando-se todas as

*Jr.*

eventuais prorrogações.

§ 3º O descumprimento do disposto da presente lei sujeitará os infratores às penalidades a serem imposta pelo Poder Executivo.

Art. 2º As empresas terão um prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir da assinatura do contrato pra realizar a transferência do emplacamento e licenciamento dos veículos.

Art. 3º Em todo o contrato de licitação, será obrigatório constar a cláusula que a vencedora da licitação deverá ter todos os seus veículos cadastrados no órgão competente devidamente licenciados e emplacados no local da prestação de serviços junto aos Município de Pelotas.

Art. 4º A empresa prestadora de serviços, deverá apresentar ao Município de Pelotas, uma relação dos veículos que serão utilizados na prestação dos serviços, contendo todas as informações sobre cada um deles.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta lei no que couber.

Art. 6º Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.”

## **02 - Independência e Harmonia entre os Poderes.**

Cabe destacar que, dentre os princípios constitucionais, um dos que vem apresentando constante previsão nas Constituições Republicanas é o da Independência e Harmonia dos Poderes constituídos, sendo estabelecido no art. 2º da atual Constituição Federal.

Do princípio supracitado deflui a sistemática de distribuição de competências dos entes federativos, bem como a iniciativa legislativa reservada expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º), a qual, por simetria, foi reproduzida nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sendo que a ofensa à integridade desse sistema determina a nulidade do ato normativo, por vício de inconstitucionalidade.

Conforme vem se manifestando a doutrina, a função legislativa da Câmara de Vereadores é, notadamente, típica e ampla; todavia, não pode adentrar no âmbito das matérias cuja competência legislativa não lhe pertence, sob pena de ferir a harmonia e independência entre os Poderes, conforme basilar lição de José Afonso da Silva<sup>1</sup>, a qual se passa a transcrever:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia entre os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que entre eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro”.

### 03 - Inconstitucionalidade Formal e Material.

De plano, é importante referir que a inconstitucionalidade pode ser de ordem formal ou material, de acordo com o que refere o Ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>2</sup>, cuja citação doutrinária segue:

“Costuma-se proceder à distinção entre inconstitucionalidade material e formal, tendo em vista a origem do defeito que macula o ato questionado. Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, independentemente de seu conteúdo, referindo-se, fundamentalmente, aos pressupostos e procedimentos relativos à sua formação. Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo do ato, originando-se de um conflito com princípios estabelecidos na Constituição”.

Com relação à inconstitucionalidade material, a mesma caracteriza-se quando o conteúdo de um ato jurídico é contrário à Constituição, ou invade esfera de competência que não lhe é própria, de acordo com o que ocorre no presente caso.

Com relação à forma, cabe ressaltar que o STF - Supremo Tribunal Federal, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Lei Maior, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, o qual se pede vênua para transcrever:

“Art. 61 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos (grifo nosso) e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções.

estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

Com efeito, não se permite, assim, interpretação ampliativa do supracitado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento, estruturação e prestação de serviços públicos da Administração Pública.

#### **04 – Especificamente sobre o Projeto de Lei.**

##### **4.1 – Do Licenciamento e Emplacamento em Pelotas.**

Em seu art. 1º, o ato normativo determina que todos os veículos das empresas que tenham contrato com a (sic) Prefeitura de Pelotas, para a prestação de serviços ao Município, junto à Administração Pública Direta e Indireta, devem ser emplacados e licenciados em Pelotas.

Primeiramente, há de se argumentar que o projeto de lei ora impugnado viola o artigo 30 da Constituição Federal, segundo o qual, os Municípios só poderão legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I).

Não se pode olvidar também que o projeto de lei ora em análise invade claramente matéria de competência da União, sendo vedada à Câmara de Vereadores tal iniciativa, visto que é cristalina a Constituição Federal em seu artigo 22, XI, ao dispor que é competência privativa da União legislar sobre “transporte e trânsito”.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTN) determina que o foro vinculado ao respectivo DETRAN de cada Estado é a sede para licenciamento dos veículos, obrigando a comunicação em caso de mudança de sede estatal; logo, não pode a norma municipal substituir tal previsão, aplicável à União, aos Estados e aos Municípios (art. 130 a 135 do CTB).

Destarte, a Carta Maior estabelece a divisão do produto da arrecadação do IPVA entre o Estados e os Município, nos quais os veículos estejam licenciados (artigo 158, III); entretanto, o art. 120 do Código de Trânsito Brasileiro, no exercício da competência prevista no artigo 22, XI, da CF/88, estabeleceu a seguinte regra:

“Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.”

Desta forma, a norma federal, aplicável em todo o território nacional, já prevê que o licenciamento do veículo deve ocorrer no local do domicílio ou residência de seu proprietário.

entendendo-se como domicílio, quanto às empresas, o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações, ou onde elegerem domicílio especial no seu estatuto ou atos constitutivos, conforme estabelece o art. 75, IV, do Código Civil.

Especificamente sobre legislação em matéria de trânsito, observa Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

“De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art. 30, I e V). (...) Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estações rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade”.

Diógenes Gasparini<sup>4</sup> também comenta:

“No que respeita à competência legislativa do Município, em matéria de trânsito, podemos afirmar, seguramente, não se tratar de matéria de interesse local, haja vista ter sido reservada expressamente e de forma privativa, à União, consoante dispõe o art. 22, inc. XI, da Constituição da República. (...) Com efeito, nas responsabilidades legislativas privativas da União, só se admite, excepcionalmente, a atuação dos Estados e Municípios, mediante lei complementar e, mesmo assim, sobre questões específicas, conforme faculta o parágrafo único, do art. 22, do Estatuto Supremo.”

Com efeito, é ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Portanto, é forçoso reconhecer a existência de vícios de natureza formal e material, com inequívoca afronta ao disposto no art. 22, inc. XI, da Constituição Federal, e aos arts. 1º e 8º, caput, da Constituição Estadual, sendo de rigor a retirada integral do instrumento normativo sub examine ordenamento jurídico pátrio.

#### **4.2 – Do Regramento Licitatório.**

Melhor sorte não socorre o Projeto de Lei que, em seu art. 3º, determina que em todo o contrato de licitação, será obrigatório constar a cláusula que a vencedora da licitação deverá ter todos os seus veículos cadastrados no órgão competente devidamente licenciados e emplacados no local da prestação de serviços junto aos Município de Pelotas.

O projeto de lei ora em análise, ao legislar sobre contratos administrativos e licitações



públicas, invade claramente matéria de competência da União, sendo vedada à Câmara de Vereadores tal iniciativa, visto que é de meridiana clareza a disposição da Constituição Federal em seu artigo 22, XVII, ao determinar que é competência privativa da União legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III”, verificando-se desta forma a chamada inconstitucionalidade nomoestática.

Assim, imperioso reconhecer a existência de vício de inconstitucionalidade, com inequívoca afronta ao disposto no art. 22, inc. I e XXVII, da Constituição Federal, e nos art. 1º e 8º, caput, da Constituição Estadual; portanto, é de rigor que não se permita que o ato normativo sub examine venha a lume no ordenamento jurídico municipal, conforme tem se manifestado a jurisprudência que se pede vênias para colacionar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.137 DE 29 DE OUTUBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, QUE ESTABELECE QUE OS VEÍCULOS AUTOMOTORES PERTENCENTES AO MUNICÍPIO, OU A SERVIÇO DO MUNICÍPIO, DEVERÃO SER LICENCIADOS E/OU EMPLACADOS NA 15ª CIRETRAN DE RIBEIRÃO PRETO – INICIAL QUE SE LIMITA A APONTAR A NULIDADE DE EXPRESSÕES QUE ESPECIFICA – PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA QUE POSSIBILITA, TAMBÉM, CONSTATAÇÃO DO VÍCIO DE INICIATIVA, EIS QUE ORIUNDA A LEI DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV, E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – OFENSA, ADEMAIS, AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E IMPESSOALIDADE, BEM COMO À REGRA DA EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO – ATO NORMATIVO QUE MITIGA A PARTICIPAÇÃO DE EVENTUAIS INTERESSADOS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS PARA CONTRATAÇÃO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, DIANTE DA OBRIGATORIEDADE ESTABELECIDADA – PRETENSÃO PROCEDENTE. A despeito da competência do Município para legislar sobre tema de interesse eminentemente local (art. 30, inciso I, da Constituição da República), o ato legislativo municipal deve guardar obrigatória compatibilidade vertical com aqueles que lhe servem de parâmetro – aspecto substancial, ou nomoestática constitucional –, sem prejuízo do rigor e estrita observância ao processo legislativo que o antecedeu – aspecto formal do ato, ou nomodinâmica constitucional – como forma de efetiva, segura e integral inserção no ordenamento jurídico. (...) Ao pretender dispor sobre obrigatoriedade de licenciamento de veículos pertencentes ao Município e a seus prestadores de serviços, no âmbito da Administração Municipal, houve evidente ingerência do Legislativo local em matéria de competência própria do Executivo

com imposição de obrigações (v.g. atividade fiscalizatória). Trata-se, inequivocamente, de tema próprio de organização administrativa (art. 61, § 1º, II, "b", Constituição da República), adentrando seara atinente às realizações materiais inerentes à Administração, alterando a rotina e estrutura de unidades administrativas, ligado a matéria de gestão executiva (g. n.). (TJ-SP - ADI: 22302882520148260000 SP 2230288-25.2014.8.26.0000. Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/05/2015).

De outra banda, há mais um efeito indesejado do projeto de lei, qual seja atingir o princípio licitatório da competitividade, pois na medida que se cria uma exigência para que toda e qualquer empresa que contrate com a Administração Pública Direta e Indireta (ressalvado os aspectos de temporalidade previsto no instrumento normativo) emplaque e licencie os veículos no Município de Pelotas, haverá potencial restrição à concorrência e, por via de consequência, da possibilidade de a Administração Pública obter a melhor proposta.

Por fim, traçando um paralelo com o princípio da causa petendi aberta, no qual o Supremo Tribunal Federal pode declarar a inconstitucionalidade de um artigo ou de uma lei com base em dispositivo constitucional diferente do apontado pelo autor como ensejador da incompatibilidade, é possível verificar o malferimento aos princípios da isonomia e da impessoalidade (ambos de índole constitucional), eis que o projeto de lei apresenta condição restritiva à participação de certames licitatórios.

#### **06 - Da Conclusão.**

Diante do exposto, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade material e formal, decidi **VETAR INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei ora em exame, com fundamento nas razões supracitadas, de forma a evitar a quebra da harmonia entre os poderes e a mácula na integralidade sistemática do Ordenamento Jurídico, tendo em vista a existência de vício de iniciativa e a inequívoca invasão de competência, determinando a inconstitucionalidade nomoestática e nomodinâmica, por violação aos arts. 2º, 22, XI, XVII, 30, I, 61, e arts. 19 e 60, II, "d", da CE/RS.

Gabinete da Prefeita de Pelotas, em 15 de julho de 2019.

  
**Paula Schild Mascarenhas**  
Prefeita