

PARECER

Nº 0431/2024¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Institui o Estatuto do Pedestre no Município. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Estatuto do Pedestre no Município.

RESPOSTA:

A consulta em apreço versa sobre um tema de muita relevância para a mobilidade urbana: o incentivo a andar a pé. Ora, o corpo humano é dotado de capacidade de autopropulsão, e o meio mais antigo, barato e menos poluente para a locomoção é a caminhada.

Sabe-se, no entanto, que na modernidade o pedestre não foi muito valorizado. 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.

Hoje, porém, essa concepção está sendo modificada. Formou-se mesmo um consenso de que o transporte individual é pouco eficiente, ocasionando poluição e engarrafamentos. Por mais que se construam



viadutos, alarguem-se avenidas —, sempre a grande custo — com a expansão urbana, essas novas vias que têm como destinatários os automóveis vão se tornando insuficientes para albergar o tráfego crescente.

A tomada de consciência de que o transporte individual por automóvel não deve ser estimulado levou a uma verdadeira transformação do urbanismo. Hoje, quando do planejamento de uma cidade, tem-se por diretriz aproximar os trabalhadores de seus locais de trabalho, de lazer e de compras, e investir em modos de transporte público de massa mais confortáveis e acessíveis.

Tudo isso se conecta com uma perspectiva voltada para o pedestre. Quando a casa fica próxima ao local de trabalho, de lazer ou de compras, o munícipe consegue abrir mão do automóvel e ir à pé ao seu destino. E mesmo quando necessita de transporte público, seja rodoviário, metroviário, ou ferroviário, esse usuário caminhará pelas ruas e avenidas da cidade até alcançar os pontos e estações para acessar o sistema.

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 e mil habitantes (§1º, art.182, CRFB) — com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo assim o bem-estar dos munícipes.

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. Estabelece o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2011), em seu art. 2º, que a política urbana tem como diretrizes a garantia do direito a cidades sustentáveis (inciso I), bem como o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do



crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inciso II). Estabelece, ainda, a referida lei que as cidades devem elaborar planos de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor, que disponha sobre os passeios públicos, com vistas a garantir a acessibilidade da pessoa com deficiência (art. 41, § 3º).

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), que contempla diversos objetivos contidos no projeto de lei em análise. O art. 5º menciona como princípios, dentre outros, o desenvolvimento sustentável das cidades (inciso II), a segurança nos deslocamentos das pessoas (inciso VI), justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do uso de diferentes modos e serviços (inciso VII), equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (VIII), eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

E em que aspecto esses princípios dizem respeito aos pedestres? É evidente que, por seu aspecto pouco poluente, o incentivo à caminhada caminha no sentido de uma cidade mais sustentável. Por outro lado, a sinalização adequada de vias para que os pedestres caminhem e atravessem vias de automóveis com segurança diz respeito ao princípio contemplado no inciso VI d art. 5º. Por outro lado, a equidade e a justa distribuição de benefícios e ônus diz respeito a um maior equilíbrio entre o transporte individual e os demais modos de locomoção, dentre os quais, evidentemente, se situa a caminhada.

Adicionalmente, a Lei nº 12.587/2012 estabelece com muita clareza que é uma diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana a prioridade dos modos de transporte não motorizados sobre o transporte individual motorizado (inciso II do art. 6º). Também se situa entre as diretrizes da PNMU a mitigação dos custos ambientais dos deslocamentos (inciso IV do art. 6º). E como objetivos, dizem respeito diretamente aos pedestres o acesso à cidade (art. 7º, II da Lei nº 12.587/2012), bem como o desenvolvimento sustentável (inviso IV do art. 7º).

Importante notar que o instrumento definido pela Política



Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) para sua efetivação em âmbito local é Plano Municipal 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. O alcance dessas finalidades e metas exige planejamento que deve orientar e informar as decisões dos gestores, de modo a elevar a efetividade dos objetivos governamentais e a racionalidade da atividade administrativa ao longo do tempo, evitando-se a cumulatividade de efeitos deletérios de decisões administrativas equivocadas em direções indesejáveis.

Desse modo, a normatividade das políticas públicas encerra metas e finalidades que, num processo dialógico, passam a orientar as decisões futuras do poder público, seja em âmbito administrativo, seja no âmbito legislativo. Assim é que Fábio Konder Comparato esclarece que a política pública é uma atividade, e portanto um "conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado", e que "o juízo de validade de uma política não se confunde nunca com o juízo de validade das normas e dos atos que a compõem" (vide COMPARATO, Fábio Konder. "Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas" in Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 35, nº 138, abr/jun 1998, pag. 45).

É por esse motivo que nenhuma política pública pode deixar de ter em vista o conceito de **processualidade**. As metas e finalidades constitem 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 - grifo nosso)

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.

Nesse espírito é que o art. 23 da Lei da Política Nacional prevê diversos instrumentos que os municípios podem empregar em seus planos de mobilidade, veja-se alguns de seus dispositivos:

"Art. 23. Os entes federativos poderão utilizar, dentre outros instrumentos de gestão do sistema de transporte e da mobilidade urbana, os seguintes:

I - restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados;

II - estipulação de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle;

III - aplicação de tributos sobre modos e serviços de



transporte urbano pela utilização da infraestrutura urbana, visando a desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade, vinculando-se a receita à aplicação exclusiva em infraestrutura urbana destinada ao transporte público coletivo e ao transporte não motorizado e no financiamento do subsídio público da tarifa de transporte público, na forma da lei;

IV - dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas para os serviços de transporte público coletivo e modos de transporte não motorizados;

V - estabelecimento da política de estacionamentos de uso público e privado, com e sem pagamento pela sua utilização, como parte integrante da Política Nacional de Mobilidade Urbana;

VI - controle do uso e operação da infraestrutura viária destinada à circulação e operação do transporte de carga, concedendo prioridades ou restrições;"

Estabelece, ainda, a PNMU:

"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;

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.

Tudo isso aponta, sob o aspecto material, para a **inconsistência de um "Estatuto do pedestre"**. A despeito das louváveis intenções do Edil, trata-se de lei esparsa que não observa a sistemática da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

De um lado, é de se observar que, embora a 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. Como afirmado, 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. É por esse motivo que se prevê que o instrumento para a Política Nacional de Mobilidade Urbana será um "plano", com duração precisa de até 10 (dez) anos, passível de atualização.

Além disso, apesar de ser uma diretriz da PNMU uma prioridade do transporte não motorizado, isso não significa que o planejamento urbano na área de mobilidade deva tratar apenas do pedestre, como faz o projeto de lei em análise. É claro que se podem criar outras leis, ou mesmo um Plano Municipal de Mobilidade Urbana concomitante ao Estatuto do Pedestre, mas para quê? O correto é que todos os modos de transporte sejam considerados no mesmo instrumento, com a obrigatória integração dos meios de transporte motorizados com os não motorizados (art. 24, V, da Lei nº 12.587/2012).

Ressalte-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, da CRFB). 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. Cabe, ainda, notar que nos termos da redação conferida pela recente Lei nº 14.748/2023, ao art. 24, § 4º, da Lei nº 12.587/2012, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana deve ser elaborado e aprovado nos seguintes prazos: I - até 12 de abril de 2024, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes; e II - até 12 de abril de 2025, para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinqüentamil) habitantes. Caso o Município ainda não tenha seu Plano Municipal de Mobilidade Urbana, existe uma grande chance de as disposições do Estatuto do Pedestre conflitarem ou se superporem à daquele instrumento. E caso já tenha, é provável que já estejam contempladas.

Outro grave defeito da proposição, de iniciativa parlamentar, é a imposição de ações concretas e comandos executivos à Prefeitura Municipal, estabelecendo parâmetros para o cumprimento dos objetivos colimados, no que viola a 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 CRFB), de observância obrigatória em âmbito local por serem princípios estabelecidos de reprodução obrigatória na Lei Orgânica (art. 29, *caput*, da CRFB). A respeito do tema, posicionou-se o STF:

"O princípio constitucional da reserva de administração **impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. **Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.**"(STF - RE: 427574 MG, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 13/12/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012 - grifo nosso)

Em cotejo, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei



que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Muito embora a propositura em tela não mencione regime jurídico dos servidores, ela interfere na estrutura e atribuições de órgãos e agentes do Poder Executivo. Além disso, o PL cria despesas para as quais deverão ser indicadas as respectivas fontes de custeio em atendimento ao disposto no art. 167, §7º, CF.

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 públicos 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)

Em vista de todo o exposto, concluímos que o projeto de lei em apreço **não** pode prosperar, uma vez que não observa as normas gerais



editadas pela União no âmbito da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), além de que, sendo de iniciativa parlamentar, viola em diversos dispositivos o princípio da separação e harmonia entre os poderes, impondo ações e comandos concretos à Prefeitura Municipal. De qualquer modo, as intenções do projeto de lei são louváveis e estão contempladas pelos princípios, diretrizes e objetivos que orientam a PNMU, podendo restar consignadas no âmbito do Plano Municipal de Mobilidade Urbana, que é mais amplo e tem em vista a integração dos diferentes modos de transporte, com metas e estratégias definidas num contexto de processualidade.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 22 de fevereiro de 2024.

