



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3948/2018

DATA ENTRADA: 7 de agosto de 2018

PROJETO DE LEI nº 7.825 de 2018

Ementa: Disciplina a circulação de veículos de tração animal no Município de Caruaru e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que disciplina a circulação de veículos de tração animal no Município de Caruaru e dá outras providências..

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência concorrente desta Casa Legislativa em legislar sobre matéria de trânsito.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil. A proposição se atém ao fato de que não há no município legislação específica sobre o trânsito de veículos de tração animal, possibilitando assim a atuação coadjuvante dos parlamentares.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Trata-se de uma medida que visa não só proteger os animais utilizados por estes veículos, mas que visa também proteger as famílias que*



dependem deles, para que possam utilizá-los de forma segura, constituindo também uma forma de contribuir para a organização do trânsito de nossa cidade”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A proposição busca regulamentar o uso e o tráfego de veículos com tração animal nesta urbe. A iniciativa parlamentar tem por fundamento o art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro, vide:



Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de **trânsito dos Municípios**, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - **planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais**, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas; (g.n)

(...)

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;

(...)

XVII - **registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal**, fiscalizando, autuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações; (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015) (g.n)

XVIII - **conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal**; (g.n)

(...)

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a serem observados para a circulação desses veículos.

§ 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Em consulta ao arquivo desta Casa de Leis, restou evidenciado que há legislação municipal tratando do tema – vide Lei Municipal 4.762/09 – que Dispõe sobre a criação da Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes – DESTRA e dá outras providências.

Como demonstrado, quis o legislador pátrio que as matérias atinentes ao planejamento, projetos, regulamentações, operações, registro, licenciamento e autorização para condução de veículos de tração animal estejam na esfera de atuação municipal.

Segundo os ensinamentos de *Hely Lopes Meirelles*, (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em análise:

“(…) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.”

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

Os argumentos doutrinários tem respaldo na Constituição de Pernambuco, vide art. 19 e incisos – aplicável ao município por força do art. 75, *verbis ad verbum*:

Art. 19 (...)

1º É da **competência privativa do Governador a iniciativa das leis** que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar para a inatividade;

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a



inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.**

Assim, segundo o próprio autor da proposição o intuito do PL é a: “*Disciplina a circulação de veículos de tração animal no Município de Caruaru e dá outras providências*”. Justifica sua atuação tanto na Constituição Federal, como no Código de Trânsito Brasileiro.

Acontece que, com já evidente, a lei municipal supramencionada determina, no seu art. 4º que tais ações, relativa ao trânsito de veículos de tração animal, são de competência da DESTRA, segundo os ditames expressos do CTB e nesta lei reproduzidos, eis o caput:

Art. 4º. A Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transportes – DESTRA tem por finalidade, em consonância com a política de desenvolvimento socioeconômico e diretrizes relativas ao Município de Caruaru, **executar a política do governo municipal no que se refere ao planejamento, disciplinamento, controle e fiscalização do trânsito de acordo com a Lei Federal nº 9.503 de 23 de setembro de 1997, o planejamento, organização, execução ou delegação, fiscalização, avaliação e controle dos serviços de transporte público, bem como a segurança do cidadão e do patrimônio municipal, ações de defesa social, e a promoção de ações de defesa civil permanentes contra desastres naturais, antropogênicos e mistos** no Município de Caruaru, competindo-lhe especialmente:
(...)

E ressalta em suas competências as seguintes disposições:

II – **Planejar, projetar, regulamentar e operar no trânsito de veículos**, de pedestre **e de animais**, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;

(...)

XVII – **Registrar e licenciar**, na forma da legislação, ciclomotores, veículos de tração e propulsão humana **e de tração animal**, fiscalizando, autuando, aplicando as penalidades e arrecadando as multas decorrentes de infrações;

XVIII – **Conceder autorização para conduzir veículos** de propulsão humana e **de tração animal;**

(...)

Neste ponto, vê-se que já existe legislação determinando a competência da DESTRA em regularizar toda a ação relativa ao trânsito de veículos que usam tração animal. De fato, o que se necessita, e está autorizado pelo ordenamento jurídico, é que tais disposições normativas sejam regulamentadas, a fim de proporcionar uma estrutura jurídica voltada a este tipo de transporte.



O poder de regulamentar lei é, segundo MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. Poder Regulamentar: Disponível em 17.01.2011 no seguinte link: http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20110118231013562:

“Poder regulamentar é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar **atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação**. Seu alcance é apenas de norma complementar à lei; não pode, pois, a Administração, alterá-la a pretexto de estar regulamentando-a. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo”.

O poder de complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação possui fundamentos primários na Constituição Federal, Constituição Estadual e LOM na seguinte ordem:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

Art. 37. Compete privativamente ao Governador do Estado:
(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;**

Art. 55 - Ao Prefeito compete privativamente:
(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;**

A Lei Municipal que trata dos veículos de tração animal – Lei 4.762/09 – necessita apenas de regulamentação, visto que já atribui à determinada entidade o dever das ações relacionadas com o objeto do projeto de lei. Outra não é também a determinação expressa no art. 15, senão vejamos:

Art. 15. O regulamento, a competência dos órgãos integrantes da estrutura básica, a estruturação e atribuições dos órgãos a nível divisional **serão fixados através de decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

Diante de toda argumentação produzida, inobstante a boa-fé do edil ao propor o projeto de lei, a matéria necessita da ação regulamentar do chefe do poder executivo municipal. As determinações contidas no PL são, em seu todo, formas de regulamentar a referida legislação municipal, situação que, como visto, está a cargo do(a) Prefeito(a).

A ingerência parlamentar acomete vício de iniciativa e, quando chamado a se manifestar, os Tribunais pátrios possuem firme entendimento neste sentido, observe-se:



Processo nº 20180020026419DF

Órgão Julgador: Conselho Especial

Relator: Romão C. Oliveira

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 6.116, DE 27 DE FEVEREIRO DE 2018, PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA ALOCAÇÃO, NA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES, NA EXECUÇÃO, NO ACOMPANHAMENTO E NO CONTROLE DOS RECURSOS DISPONIBILIZADOS À EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. RELEVANTE FUNDAMENTAÇÃO E PERIGO QUANTO À DEMORA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. **Se, prima facie, o diploma legal impugnado, de iniciativa parlamentar, promove ingerência no funcionamento de órgãos da administração, embora deva ser regulamentado pelo Poder Executivo, tem-se como presentes a relevante fundamentação e o periculum in mora, este diante de eventual impedimento ou vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador.**

Portanto, a proposição incide sobre normas de trânsito local, matéria cujo município já possui regulamentação, trazendo normas que visam à regulamentação, impossibilitando a atuação do edil face ao disposto no art. 15 e demais diplomas mencionados.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 7.825 de 2018.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de setembro de 2018.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**