



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1038/2021

DATA ENTRADA: 23 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.831/2021

Ementa: Institui as Zonas Calmas e o Aumento do Tempo Semafórico no Município de Caruaru-PE.

1. Relatório

Trata-se de **Parecer Jurídico**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.831, de autoria da Vereadora Perpétua Dantas, que visa Instituir Zonas Calmas e o Aumento do Tempo Semafórico no Município de Caruaru-PE. 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.

A consulta/parecer tem como finalidade a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e demais normas correlatas.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“Assim se faz importante um debate de políticas públicas sobre o tema, mas mais que isso, são necessárias ações afirmativas que proporcionem à população um bem-estar social e tranquilidade para transitarem pela cidade com segurança e dignidade”*.

Preza pela legalidade e constitucionalidade da proposição, junta material estatístico e legislação de referência.

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 ser utilizada 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 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 sua autora, 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 a 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, não restando dúvidas de que o objeto – zona calma municipal – não repercute na seara de competência da União

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de dois terços, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, 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.
(...)

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:
(...)

II – nominal, nas **proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais**, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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. MÉRITO

É impossível não pensar as cidades – ainda mais uma do porte de Caruaru-PE – sem a questão da devida mobilidade urbana. As reformas do centro da cidade, a criação e expansão da via parque demonstram que existe a preocupação com o pedestre e com os que transitam nestes espaços.

O projeto da via calma tem o fim de reduzir a velocidades nas vias em que dispõe, como também aumentar o tempo semaforico deste locais. Segundo a proposição, deverão ser tidas com zonas calmas o centro da cidade e as vias de grande circulação do município, controlando a velocidade máxima do tráfego em 40km/h nas ruas adjacentes que especifica.

A leitura do projeto mescla uma instituição de zona ou zonas urbanas (zona calma), que seria a relação do uso do espaço público, e o controle do tráfego nestas vias. No entanto, com uma análise mais apurada, verifica-se que o nome utilizado é um qualidade que será reconhecida a via – isso devido ao fluxo de pessoas e de veículos -.

Assim, com exposto pela autora, o fim é aumentar o tempo semafórico e controlar a velocidade do entorno, dos espaços públicos. Ideia idêntica ocorre na capital Curitiba, só que lá a zona calma foi instituída por Decreto do Executivo e envolve um plano de ciclofaixas previsto em Plano Diretor.

Maiores informações no link: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/conheca-melhor-a-regiao-da-area-calma/37604>.

Sem discordar da boa-fé que move a referida proposição, o fato que é o projeto carrega consigo normas de planejamento, projeção e operação de trânsito. Ora, se há determinação do tempo semafórico e o limite máximo de velocidade, a proposta se debruça sobre **o sistema de sinalização do município**, como também sobre a **velocidade máxima regulamentada pelo Código de Trânsito Brasileiro**.

Por força da **Lei Municipal nº 6.630, de 29 de Dezembro de 2020** – denomina a AMTCC - compete a essa autarquia de trânsito planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito, como também implantar, manter e operar o sistema de sinalização, dispositivos e equipamentos, sendo obrigatório desenvolver gestões para compatibilizar a ações de trânsito com os demais órgãos municipais, eis o teor da lei:

Art. 3º A Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru - AMTTC possui competência e atribuições próprias e tem por finalidade precípua de servir de órgão executivo de mobilidade, trânsito e transporte municipal, competindo-lhe, especialmente:

I - **planejar, projetar, regulamentar e operar no trânsito de veículos, de pedestres e de outros meios, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;**

II - **implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;**

(...)



A proposição ao inserir norma sobre o tempo semafórico, de determinada zona municipal, **adentra na seara da operação do sistema de sinalização.** Operar um sistema é dizer como ele vai funcionar, e a primeira parte do projeto aborda exatamente isto: a quantidade de tempo de sinalização.

Tal questão já foi objeto de ação judicial, sendo a posição dos Tribunais Superiores a narrada da seguinte forma:

TJ-ES - Direta de Inconstitucionalidade ADI 00079653520208080000 (TJ-ES). Jurisprudência•Data de publicação: **23/11/2020**
EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.201/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. TEXTO LEGISLATIVO **QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA PROGRAMAÇÃO DOS SEMÁFOROS QUE MENCIONA, PARA FRANQUEAREM PERÍODO EXCLUSIVO PARA TRAVESSIA DE PEDESTRES. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO DE INICIATIVA** NO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CONFIGURADA. LIMINAR DEFERIDA. I. Pelo Princípio da Simetria, consagrado em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, as regras básicas que regem o processo legislativo no âmbito da União devem ser seguidas pelos Estados e, por fim, pelos Municípios. **II. Em decorrência do art. 63, parágrafo único, inc. VI, da Constituição Estadual, aplicável por simetria constitucional à esfera jurídica dos municípios, são de iniciativa privativa do prefeito os projetos de Lei relativos à criação de atribuições às Secretarias Municipais ou mesmo a outros órgãos do Poder Executivo.** III. O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, a revelar que ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a disciplina parlamentar sobre organização e planejamento do tráfego local. **IV. O periculum in mora, a seu turno, deita raízes no fato de que, em se tratando de engenharia de infraestrutura de transportes, modificações realizadas sem um estudo prévio detalhado podem atrapalhar severamente o controle do tráfego, gerando congestionamentos e reduzindo drasticamente a mobilidade na cidade.** V. Liminar concedida com eficácia ex nunc.

REMESSA NECESSÁRIA. **AUTARQUIA MUNICIPAL. ARTIGO 496. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ACESSIBILIDADE À HOSPITAL PÚBLICO. INSTALAÇÃO DE SEMÁFORO E FAIXA DE PEDESTRES. COMPETÊNCIA DO MANAUSTRANS. DECRETO MUNICIPAL N. 2.636/2013. SENTENÇA CONFIRMADA.** - Nos termos do Decreto Municipal n.2.636/2013, a competência para instalação de faixa de pedestres e semáforo para favorecer a travessia de pedestres e de veículos ao Hospital e Pronto-Socorro Delphina Rinaldi Aziz, além de outras providências, recai sob Instituto Municipal de Engenharia e Fiscalização do Trânsito – Manaustrans.

(TJ-AM - Remessa Necessária Cível: 06289750220178040001 AM 0628975-02.2017.8.04.0001, Relator: Flávio Humberto Pascarelli Lopes, Data de



Julgamento: 16/09/2020, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: **16/09/2020**)

Desse modo, e que se deixe bem claro, a posição da Consultoria não é a que tratar de sinalização municipal seja matéria de iniciativa privativa do executivo, não não, a posição assumida é que, **com a existência da AMTTC – Autarquia Pública – a competência para tratar da engenharia e infraestrutura de trânsito pertence a esta, visto que empreender, modificações de sinalização sem um estudo prévio detalhado pode atrapalhar severamente o controle do tráfego, gerando congestionamentos e reduzindo drasticamente a mobilidade na cidade.**

O segundo ponto abordado pelo projeto trata do controle da velocidade máxima em ruas adjacentes a que ocorrem eventos públicos. O texto original dispõe: “*Fica estabelecida a velocidade máxima das vias em 40 km/h, quando em sua adjacente, houver a execução de projetos ou programas que fomentem a prática do esporte, cultura e lazer, bem como a convivência interpessoal dos cidadãos/cidadãs de Caruaru, a exemplo do Projeto “Nossa Avenida”, já executado neste município*”

Muito embora utilize o termo “ruas adjacentes”, um termo irrestrito, flexível e adaptável a qualquer via, ou seja, tornar-se-á adjacente quando sediar um evento público, o fato que é a **proposição adentra na seara da velocidade das vias públicas**, logo sobre o trânsito municipal.

Quando houve a delimitação das matérias a serem discutidas, a instituição das competências dos entes, os constituintes originais averiguaram que certos assuntos deveriam ter tratamento uniforme em todo o território nacional, fruto da nossa Federação Centrífuga.

Em sendo assim, o Art. 22, da CRFB/88, determinou que compete privativamente a União legislar sobre trânsito e transporte, na clara dicção do inciso XI reproduzido *in totum*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XI - trânsito e transporte;

E seguindo o mandamento constitucional, em 23 de setembro de 1997 foi sancionado o Código de Trânsito Brasileiro, que, entre outras coisas, determinou a velocidade das vias pública, veja o que dizem os Arts. 61, 62 e 63, *verbis ad verbum*:

Art. 61. A velocidade máxima permitida para a via será indicada por meio de sinalização, obedecidas suas características técnicas e as condições de trânsito.

§ 1º Onde não existir sinalização regulamentadora, a velocidade máxima será de:

I - nas vias urbanas:

- a) oitenta quilômetros por hora, nas vias de trânsito rápido;
- b) sessenta quilômetros por hora, nas vias arteriais;
- c) quarenta quilômetros por hora, nas vias coletoras;
- d) trinta quilômetros por hora, nas vias locais;

II - nas vias rurais:

a) nas rodovias de pista dupla: [\(Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

1. 110 km/h (cento e dez quilômetros por hora) para automóveis, camionetas e motocicletas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

2. 90 km/h (noventa quilômetros por hora) para os demais veículos; [\(Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

3. (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

b) nas rodovias de pista simples: [\(Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

1. 100 km/h (cem quilômetros por hora) para automóveis, camionetas e motocicletas; [\(Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

2. 90 km/h (noventa quilômetros por hora) para os demais veículos; [\(Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

c) nas estradas: 60 km/h (sessenta quilômetros por hora). [\(Incluído pela Lei nº 13.281, de 2016\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º **O órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição sobre a via poderá regulamentar**, por meio de sinalização, velocidades superiores ou inferiores àquelas estabelecidas no parágrafo anterior.

Art. 62. A velocidade mínima não poderá ser inferior à metade da velocidade máxima estabelecida, respeitadas as condições operacionais de trânsito e da via.

Novamente, estabelecida a regra geral, compete ao órgão – AMTTC - regulamentar as velocidades, tendo atenção de que a velocidade mínima não poderá ser inferior a 50% da velocidade máxima estabelecida para a via.

Os tribunais pátrios possuem posicionamento pacificado com relação a competência para legislar sobre trânsito e transporte, salientando que compete a União a instituição das regras gerais e aos órgãos municipais a operacionalização do sistema, eis os enxertos:



STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 1282824 DF 0706257-47.2018.8.07.0018 (STF)

Jurisprudência•Data de publicação: 07/12/2020

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. PRIVATIVA DA UNIÃO.** TEMA 430 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que “[é] incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município”(Tema 430/RG). 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25, Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015

TJ-BA - Reexame Necessário REEX 05070073220178050080 (TJ-BA) REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. TRANSPORTE IRREGULAR DE PASSAGEIROS. AUTUAÇÃO POR AGENTES DE TRÂNSITO MUNICIPAIS DE FEIRA DE SANTANA. APLICAÇÃO DE LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM DETRIMENTO DO CTB . IMPOSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ILEGALIDADE. SENTENÇA MANTIDA. **A competência para legislar sobre trânsito e transporte é exclusiva da União, por determinação expressa do art. 22 , XI da CF/88 , o que conduz à conclusão de que o transporte irregular de passageiros praticado por pessoa natural é punível conforme o CTB** , sobretudo quando a legislação municipal prevê penas mais graves do que aquelas dispostas na legislação federal. Precedentes deste Tribunal e do STJ. Sentença mantida.

Pelo exposto, o controle de velocidade das vias depende do estudo de viabilidade técnica da entidade municipal competente, qual seja, AMTTC. Como visto, por força de lei esta entidade é a responsável por aplicar, projetar e organizar o trânsito no município, não cabendo ao caso a iniciativa parlamentar.

6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Não foram oferecidas emendas parlamentares

7. SUGESTÃO LEGISLATIVA

Considerando a existência de autarquia municipal com competência para operacionalizar o trânsito – **AMTTC** – e ciente que tratar da engenharia e infraestrutura de trânsito ou empreender modificações de sinalização, sem um estudo prévio detalhado, pode atrapalhar severamente o controle do tráfego, gerando congestionamentos e reduzindo drasticamente a mobilidade na cidade, que seja feito um **“requerimento”** com pedido de informações sobre a viabilidade da ideias presentes na proposição.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na legislação e em farta jurisprudência, a posição da Consultoria Jurídica é pela **rejeição do Projeto de Lei 8.831/21**, por conter vício de competência e vício de iniciativa em seu objeto.

A consultoria reitera que o posicionamento é o mesmo ao elencado no PL 8.266/2019 – que buscava disciplinar o trânsito em frente as escolas – que à época foi seguido unânime pelos membros das Comissões.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 17 de março de 2021

De acordo.

Anderson Mélo

OAB/PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat.

740-1

Ruana Karina Silva

Estagiária de Direito

José Ferreira de Lima Netto
CONSULTOR JURÍDICO GERAL