



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER O9-A/ CJLEG  
PROTOCOLO: 4374/2021  
DATA ENTRADA: 23 de Agosto de 2021  
PROJETO DE LEI Nº 9.095

**Ementa:** Obriga o Poder Público Municipal de Caruaru a utilizar material refletivo na sinalização de trânsito horizontal, vertical e nos dispositivos de sinalização auxiliar, e dá outras providências.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre projeto que obriga o Poder Público Municipal de Caruaru a utilizar material refletivo na sinalização de trânsito horizontal, vertical e nos dispositivos de sinalização auxiliar, e dá outras providências, projeto de Lei nº 9.095/2021 de autoria do Vereador Irmão do Ronaldo (PROS).

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: “(...)Urge salientar que a realidade vivenciada pelos caruaruenses tem sido de uma sinalização deficitária nas vias de menor fluxo de veículos, com faixas de pedestres completamente apagadas, pondo em risco a vida dos pedestres. Ocorre que, especialmente a sinalização horizontal sofre degradação significativa com as intempéries, o que impõe uma maior atenção do Poder Público, sobretudo quanto ao material utilizado, cuja capacidade de iluminação noturna representa uma diferença vital”.



**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## **II. 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 e Vereadoras que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento Municipal.

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 desta Casa Legislativa dispõe sobre as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

**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.

**Art. 274** – **As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.



A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em 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 nem obrigatoriedade em sua aceitação** e, portanto, **não atentando contra a soberania popular** representada pela manifestação dos Vereadores.

### **III. 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 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 o Vereador articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

No concernente a competência, a Consultoria Jurídica Legislativa entende, como restara demonstrado, que **a proposição invade seara privativa da União**, visto que sinalização de trânsito é matéria uniforme nacional, senão vejamos:

Preliminarmente, salienta-se que a União, ancorada na competência que lhe foi atribuída no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal, editou a Lei Federal 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) que traz as diretrizes do trânsito brasileiro, elenca as atribuições das diversas autoridades e dos órgãos ligados ao trânsito, e estabelece as normas de conduta, as infrações e as respectivas penalidades para os diversos usuários do sistema.

De tal modo, resta aos municípios a competência para legislar sobre a matéria quando o interesse for **preponderantemente local**, consoante o estabelecido no artigo 30, incisos I, II e V, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Sobre o assunto cabe-nos destacar a lição de Hely Lopes Meirelles:

"O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplece regulamentação -federal, estadual e municipal -, conforme a natureza e âmbito do assunto a prever. De modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, e ao Estado-Membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação de trânsito urbano, que é de interesse local (CF, art. 30, I e V. A circulação urbana e o tráfego local, abrangendo o transporte coletivo em todo o território municipal são atividades de estrita competência do Município, para o atendimento das necessidades específicas de sua população, entre outras".  
(Direito Municipal Brasileiro. São Paulo; Malheiros, 2008, 16 ed., pp 454 c 455)

O Código de Trânsito Brasileiro, por seu turno, atribui ao Poder Público Municipal a competência para regulamentar e operar o trânsito no âmbito de sua circunscrição:

Au. 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;

III - **implantar, manter e operar o sistema de sinalização**, os dispositivos e os equipamentos de controle viário  
(...)

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



XVI - **planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego**, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;(g.n)

Nota-se nos dispositivos acima elencados que aos municípios caberá a implantação, manutenção e operação do sistema de sinalização. Todavia, o exercício da competência que lhe foi delegada **deve obediência às normas regulamentadoras da matéria expedidas pelo Conselho Nacional de Trânsito — CONTRAN.**

É válido mencionar que o E. Supremo Tribunal Federal, em casos análogos ao da presente propositura, manifestou no sentido de que compete à União fixar as normas concernentes a sinalização:

"Ardo direta de inconstitucionalidade. Lei 1.407, de 17.03.97, do Distrito Federal que dispõe sobre a colocação de placas de sinalização para informar sobre proibições e restrições no uso de vias do Distrito Federal Pedido de liminar. - Relevância jurídica da alegação de invasão de competência privativa da União. Barreira eletrônica que se destina à fiscalização da observância da velocidade estabelecida para a via pública é meio de prova para a autuação por infringência da lei de trânsito, e a competência para a sua disciplina, pelo menos em exame compatível com o da concessão da liminar, é da União e não dos Estados ou do Distrito Federal. - Conveniência da suspensão liminar da lei distrital atacada, dando-se-lhe eficácia "ex tunc". Pedido de liminar deferido para suspender, "ex tunc" até o julgamento final desta ação, a eficácia da Lei nº 1.407, de 17.03.97, do Distrito Federal (ADI 1592 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/1997, DJ 17-04-1998 PP-00002 EMENT VOL-01906-01 PP-00112)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.604, DE 23.04.2001, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL TRANSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL Já é pacífico neste Supremo Tribunal o entendimento de que o trânsito é matéria cuja competência legislativa é atribuída, privativamente, à União, conforme reza o art. 22, XI da Constituição Federal. ADI nº 2.064, Mauricio Corria e ADI nº 2.137-MC, Soá/veda Pertence. Em casos análogos ao presente, esta Corte declarou a inconstitucionalidade formal de normas estaduais que exigiam a sinalização da presença de equipamentos de fiscalização eletrônica, fixavam limites de velocidade nas rodovias do Estado-membro e instituíam condições de validade das notificações de multa de trânsito. Precedentes: ADI 1.592, Moreira Alves, ADI 2.582, Sepúlveda Pertence e ADI 2.328-MC, Mauricio Corroa. Ação direta cujo pedido se .15118a procedente. (ADI 2802, Relator(a): Min. El 1 PNCRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/2003, DJ 31-10-2003 PP-00014 ENIENT VOL-02130-02 PP-00307)

Com efeito, a matéria, **por estabelecer condições para a sinalização de trânsito que estão expressamente previstas na legislação federal, não merece prosperar sob pena de caracterizar violação ao pacto federativo estabelecido no texto constitucional.**

Portanto, a Consultoria Jurídica Legislativa entende que obrigar a utilizar material refletivo na sinalização de trânsito horizontal, vertical e nos dispositivos de sinalização auxiliar, sem atenção aos critérios gerais estabelecidos pelas normas do CONTRAN, VIOLA o Art. 21, inciso XI da CRFB/88.

#### **IV. 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 simples, 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.  
(...)

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.

#### **V. DO MÉRITO**

Caso a Comissão pertinente entenda superada a questão da competência, a Consultoria Jurídica se debrucha sobre o mérito da proposição, notadamente a questão da iniciativa para a apresentação da matéria, visto que o objeto está carregado de normas de cunho administrativo.



*Ab initio*, vê-se que a proposição envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida, mesmo que o presente projeto não busque alterar nenhuma norma de trânsito, como disposto na justificativa do mesmo. Vale ressaltar que o projeto pretende utilizar material refletivo na sinalização de trânsito, além de criar uma nova obrigação para o Executivo, há também gastos a qual será necessário para o cumprimento do projeto, interferindo desse modo, na seara do administrador público.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar**. A Prefeitura não pode legislar como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

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 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 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.**



Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

**III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

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

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Compreende-se desse modo que, cabe essencialmente à Administração Pública e a **Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru – AMTTC**, dispor sobre assuntos referentes à sinalização de trânsito. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em **escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.**

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto ser de iniciativa do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.

## **VI DAS EMENDAS**

Não foram oferecidas emendas parlamentares à proposição.

## **vII CONCLUSÃO**

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade, da proposição de nº 9.095/2021**, estando inapta para seguir os trâmites processuais.

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de Fevereiro de 2022.

**ANDERSON MÉLO**  
**OAB-PE 33.933D**  
|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO|  
MAT.740-1 – CJL

**RUANA KARINA DA SILVA**  
Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

**DR. JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO**  
CONSULTOR JURÍDICO GERAL