



PARECER JURÍDICO: 053/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.451/2022

EMENTA: “Autoriza o município de Imbituba alterar trânsito de veículos no bairro de Ibiraquera e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Educação, Turismo e Meio-Ambiente, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei **no que tange à iniciativa parlamentar.**

Em 23 de maio de 2022, foi emitido Parecer Jurídico à Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final favorável, com ressalvas, à tramitação do Projeto de Lei. Contudo, em 27 de setembro, através da Comunicação Interna de nº 131, retornou pedido de parecer para versar sobre questionamento pontual.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal e constitucional da matéria contida na proposição, o Parecer Jurídico 030/2022 outrora exarado à Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, assim concluiu:

*“Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade desde que com as emendas sugeridas,** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.451/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.” (grifo original).*

Ressalva-se, a orientação desta Assessoria Jurídica pelas emendas que, ao constatar a criação de deveres ou obrigações ao Executivo, assim traduziu:

“Entretanto, anota-se que a proposta reclama as seguintes adequações: a) na redação do §1º, do art. 1º, devendo ser revisto o uso da expressão



“deverão” utilizada; b) a supressão do §2º, do art. 1º, que determina atribuição ao departamento de trânsito; c) a supressão do art. 2º que determina obrigação do Poder Executivo na fixação das placas de sinalização.” (grifo original).

Inicialmente, oportuno tecer alguns comentários acerca da natureza dos pareceres no âmbito do Processo Legislativo. Como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e/ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

Aportou nessa Assessoria Jurídica Comunicação Interna requerendo parecer do Projeto de Lei, a fim de que seja avaliada se a matéria prenunciada (alteração de trânsito) pode acontecer por iniciativa de Vereador. Isto porque em razão do recebimento de manifestação da SEINFRA “no sentido de que cabe aos órgãos ou entidades de trânsito com circunscrição sobre a via regulamentarem o uso das vias, baseados sempre em características técnicas” o Projeto de Lei não está apto à tramitação, porquanto há vício de iniciativa.

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo tornar permanente a alteração no trânsito que ocorre, em alta temporada, anualmente, no bairro Ibiraquera, visando garantir mais segurança aos usuários do transporte e pedestres, bem como promover mobilidade urbana aos moradores, visitantes e comércio local.

Nota-se, a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, inciso I da Constituição Federal, vejamos: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

A Suprema Corte (STF) já confirmou a competência do município para legislar sobre trânsito quando a matéria tratar de questão de interesse local, como vagas de estacionamento ou criação de eventos educativos, de modo a otimizar os serviços públicos ali prestados.

No caso, é possível afirmar que estão inseridos na competência privativa do legislador federal para regular a matéria atinente a trânsito e transporte, v.g.: (a) a existência de determinada modalidade de transporte; (b) as condições mínimas de segurança do equipamento a ser utilizado; (c) a configuração básica dos veículos utilizados em tal modalidade; (d) a qualificação específica mínima a ser exigida dos condutores; entre outros.



De outro lado, estaria presente a competência do legislador municipal para, v.g.: (a) regular aspectos essencialmente locais relacionados ao cadastro dos profissionais da referida categoria junto à Municipalidade; (b) tratar da concessão da licença (alvará) municipal para exercício da atividade; (c) padronizar a identificação dos veículos (cores); entre outros.

Hely Lopes Meirelles destaca que a fixação de normas gerais sobre trânsito caberá à União, sendo, contudo, permitido aos Municípios dispor sobre as condições para circulação urbana e tráfego local visando atender sua população local:

“O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplex regulamentação – federal, estadual e municipal -, conforme a natureza e âmbito do assunto a prover. (...) 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 e 455).

Desse modo, cabe ao conjunto dos municípios brasileiros, adaptar as suas respectivas legislações de modo a se compatibilizar com as novas diretrizes fixadas por meio de política nacional de trânsito (CTB), e com as disposições complementares eventualmente dispostas pelos Estados-membros nos quais se situam os respectivos municípios.

Registre-se ainda, que as leis autorizadoras não são impositivas, mas sim, outorgam uma faculdade aos agentes políticos ou públicos competentes. Em outras palavras, uma das características das leis autorizadoras é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa praticar ou não o ato.

Ademais, no ponto em que trata das possibilidades de atuação do Executivo, já se reconhece a legalidade do Projeto de Lei autorizativo, mediante respaldo doutrinário, jurídico e legal no sentido de que a iniciativa legislativa, nesses casos, não configura ingerência em matérias de atribuição do Executivo, mas sim prova da colaboração real entre Poderes autônomos e harmônicos, que podem e devem alertar-se mutuamente sobre a necessidade da prática de certos atos.

Destarte, em que pese a necessidade dos ajustes pontuais salientados no Parecer Jurídico 030/2022, reconhece esta Assessoria Jurídica, na análise pontual, a ilegalidade da proposição por vício de iniciativa - e não em razão da matéria -, senão vejamos a seguir.



É assente na doutrina que a competência legislativa, em nosso sistema constitucional, é definida pelo critério da predominância do interesse. Entretanto, o Código de Trânsito Brasileiro prevê competência ao órgão executivo de trânsito municipal para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, e outros, na forma do inciso II, do artigo 24, do Código de Trânsito Brasileiro.

Preliminarmente, há de se reconhecer que a proposição da estirpe, ao disciplinar a organização e o planejamento do trânsito, via iniciativa legislativa parlamentar, imiscuíra-se em tema reservado ao Chefe do Poder Executivo. A propósito, é o que se extrai das diretrizes fixadas por meio de política nacional de trânsito (CTB):

“(…) 12. A competência para legislar sobre estacionamento nas vias públicas do Município de São Paulo decorre do art. 30, inc. I, da Constituição da República, segundo o qual “compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”.

(…)

13. Por se tratar de bem de uso comum do povo, nos termos do art. 99 do Código Civil, as vias públicas, o trânsito e os sistemas de estacionamento devem ser organizadas pelo Poder Executivo, por meio de órgão executivo local criado para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito.”

É certo que o artigo 24, do CTB estabeleceu a competência dos órgãos e entidades executivas de trânsito dos Municípios, dentre as quais destacam-se as seguintes funções:

“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 da segurança de ciclistas;

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

(…)

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

(…)” (grifei).

Vale destacar a clássica lição de José Afonso da Silva, para quem “*o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (…)*” (Curso de direito constitucional positivo, 28ªed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.478).



Nesse sentido, o Projeto de Lei em referência, portanto, é ilegal, visto que o tema em exame somente pode ser objeto de tramitação legislativa por proposição do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, II, do Código de Trânsito Brasileiro.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela ilegalidade do Projeto de Lei n. 5.451/2022 por vício de iniciativa.**

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 06 de outubro de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)