



PARECER JURÍDICO: 030/2022

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 Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei 5.451/2022, que autoriza o município de Imbituba alterar trânsito de veículos no bairro de Ibiraquera e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 05 de abril de 2022, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 11 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Nesse sentido, 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.

Desse modo, não há nenhuma limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei por vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (CF, art. 61).

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. As Casas Legislativas estão preparadas para o exercício de funções pertinentes à produção de leis, exercendo nítido papel de fiscalização e de representação popular, como cristalinamente se extrai do projeto em análise.

Conforme reza a Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).



A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que 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, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

Assim, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Magna.

No que toca aos dispositivos da propositura em questão, em linhas gerais, verifica-se que o legislador versa sobre matéria que, por força do que dispõe o art. 22, inciso XI, da Constituição da República, encontra-se no rol dos assuntos cuja competência foi atribuída privativamente à União, veja-se: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XI - trânsito e transporte;”.

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 tríplice 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).

Por fim, os termos da proposição em momento algum violam o previsto na norma federal, muito menos o disposto na CF/88 e na CE/SC, de modo que não se evidencia qualquer óbice à sua tramitação.

A competência do Município para dispor sobre o trânsito e tráfego, consoante se extrai do art. 30, inciso I, da Constituição da República, se justificará apenas na hipótese de o assunto ser de interesse estritamente local, e nas hipóteses elencadas no art. 24 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro - que estabelece as atribuições dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios: “Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições.”.

Sobre o tema, anota Hely Lopes Meirelles (“In “Direito Municipal Brasileiro”, 17a edição, Malheiros, págs. 461): “O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação federal, estadual e municipal, conforme a natureza e o âmbito do assunto a prover”.

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.



O Supremo Tribunal Federal, através de decisão na ADI 3394/AM (fls. 108-109), foi reconhecida a legitimidade da edição de leis de mera “autorização”, senão vejamos:

12. Quanto ao artigo 3º da lei, a “autorização” para o exercício do poder regulamentar nele afirmada é despicienda, pois se trata, ai, de simples regulamento de execução. (...). Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar”. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. (...)

Não obstante, o projeto em epígrafe, ainda que de forma autorizativa, ao dispor que é dever das autoridades, mediante estudo técnico, a motivação da alteração do trânsito, bem como a fixação de placas de sinalização, compõe ações de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços da municipalidade que somente o Chefe do Poder Executivo exerce.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos semelhantes assim decidiu:

VÍCIO DE INICIATIVA. Reconhecimento. **A lei impugnada, de autoria parlamentar, ao dispor em seu artigo 2.º - sobre sinalização de trânsito no município de Cordeirópolis, avançou sobre campo de gestão administrativa,** ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo; e ainda estabeleceu a criação de despesas (art. 4º) sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Inconstitucionalidade manifesta. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação julgada procedente. (TJ SP ADIN nº 2025484-95.2014.8.26.0000, Órgão Especial, Rel: A. L. Pires Neto, j. 11/06/2014) (g.n)

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.

Ademais, com relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.



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 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.

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, 23 de maio 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)