



PARECER Nº 113/2025

INTERESSADO: Comissões Permanentes

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 52.2025 /
MULTAS DE TRÂNSITO / DESTINAÇÃO
PARA IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO
DE CALÇADAS PÚBLICAS / TEMA 917
DO STF / SEM CRIAÇÃO DE
ESTRUTURA OU ATRIBUIÇÕES AOS
ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO /
VINCULAÇÃO DA RECEITA / LEGAL E
CONSTITUCIONAL

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 52/2025 que “dispõe sobre a destinação de percentual da receita proveniente da arrecadação de multas de trânsito para a recuperação e adequação de calçadas no Município de Rio do Sul, especialmente para garantir acessibilidade às pessoas com deficiência.”

O projeto procura destinar 10% da receita proveniente das multas de trânsito para implantação, recuperação, reforma e adequação de calçadas públicas, com prioridade para garantir acessibilidade universal, especialmente às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

É o breve relato dos fatos.



II – DO MÉRITO

Inicialmente cumpre salientar que a Lei Orgânica Municipal estabelece que é competência privativa do Prefeito Municipal a iniciativa das leis que disponham sobre a criação e o funcionamento dos órgãos da administração pública. Senão vejamos:

“Art. 22.

§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - criação de cargos e funções na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;
II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
IV - criação e extinção de secretarias municipais e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 37, VIII. (ELO 010/02)”

Percebe-se então, que qualquer iniciativa de leis que invada a esfera de competência normativa privativa do Prefeito seria inconstitucional. Isto porque se deve considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica Municipal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

Conforme preceituado alhures, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar as limitações impostas pela ordem legal. Na essência, a iniciativa das leis é uma competência. Por sua relevância, é fixada pela própria Constituição e pela Lei Orgânica Municipal.

Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:

“Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham



sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).”

Desta feita, a situação tratada nestes autos não se encaixa em nenhuma das hipóteses taxativamente tipificadas, de reserva de iniciativa do Poder Executivo. Imperativo, ainda, colacionar o precedente a seguir transcrito, aplicável ao caso em exame:

“(...) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001, g.n.)

No caso em tela, cabe ao município a responsabilidade pela consecução de sua legislação orçamentária, tributária ou não, lembrando que a iniciativa é do Executivo, Legislativo, e ainda, da população, através de iniciativa popular.

O uso dos recursos orçamentários interessa a todo o povo, que por dever difuso contribui para manter o Estado. Por isso, também interessa a todos os representantes eleitos pelo povo para atuarem no processo legislativo.

A Suprema Corte tem posto fim a discussão acerca da competência do Poder Legislativo legislar em matéria orçamentária ou que imponha despesas ao Poder Executivo, estabelecendo critérios claros para a atuação do legislativo municipal.

Isso porque, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, que originou o Tema 917, decidiu, em sede de Repercussão Geral, que “não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trate



da sua estrutura, da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (artigo 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e” da Constituição Federal).

A decisão em questão revela que o vereador possui ampla competência para legislar, inclusive em matérias que impliquem despesas ao Executivo municipal, desde que essas não envolvam sua estrutura, atribuições de seus órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos.

Em relação à questões tributárias, inclusive já é pacífico o entendimento jurisprudencial de diversas cortes nacionais a respeito da não exclusividade da matéria, ainda que implique em redução de receitas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ISENÇÃO DE IPTU, TAXA DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA OU IMPOSTO SOBRE SERVIÇO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. VÍCIO SANÁVEL QUANTO AOS PRAZOS ESTIPULADOS PARA O EXECUTIVO. Não há exclusividade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa legislativa de isenção tributária, mesmo quando importar em redução de receita, conforme precedentes da Corte e do STF. Porém, há vício sanável na estipulação de prazo para a apreciação do requerimento e a regulamentação da norma pelo Executivo. JULGARAM A AÇÃO PARCIALMENTE...

(TJ-RS - ADI: 70037263282 RS , Relator: Alzir Felipe Schmitz, Data de Julgamento: 13/12/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 17/12/2010)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária



poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido.”

(STF - RE: 590697 MG , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169)

Ademais, o Pretório Excelso assentou a questão, reafirmando que as hipóteses de iniciativa reservada não podem receber interpretação analógica ou extensiva, de sorte a envolver situações não previstas de forma expressa na Constituição. Decidiu-se que:

“O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar — em face do seu caráter excepcional — de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em numerus clausus, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.”(ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-10-92, DJ de 15-12-06; g.n.).

Especificamente na matéria em comento, as receitas públicas proveniente de multas de trânsito pertencem ao tesouro municipal, e a destinação de parte desse recurso para a implantação e recuperação de calçadas públicas – assim como para ciclovias, no caso da Lei Municipal nº 5.969/2018 –, ainda que implique em despesas, não invade a competência do Poder Executivo, vez que a promoção da acessibilidade nas calçadas do município já é atribuição do ente municipal, inclusive como diretriz do Sistema Viário, nos termos da lei Complementar nº 163/2006 (Plano Diretor):

“Art. 16 - São diretrizes do Sistema Viário para o município de Rio do Sul:

I - Promover e apoiar a melhoria da acessibilidade das pessoas com deficiência, restrição de mobilidade e idosos nas calçadas do município;



II - Adaptar, padronizar e equipar as calçadas com mobiliário urbano (quando possível), de forma a assegurar a acessibilidade e a humanização da paisagem urbana;

III - Prever mecanismos no plano diretor que exijam a construção, manutenção e melhoria das calçadas e passeios;

[...]"

Ainda que a construção e reconstrução de passeios e calçadas seja de responsabilidade dos proprietários dos terrenos, edificados ou não, ainda caberá ao município a adequação, além da responsabilidade nos imóveis públicos (postos de saúde, escolas e órgãos municipais), ou mesmo naqueles em que sejam danificados pela municipalidade (art. 727, parágrafo único, do Plano Diretor).

Nota-se a licitude da iniciativa, até porque, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Assim, legislam o Prefeito e os Vereadores, conjuntamente, que são as autoridades representativas dos eleitores do Município.

“Art. 30 Compete ao Município:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

.....”

Assim, não se vislumbra qualquer óbice legal e constitucional ao Projeto de Lei nº 52/2025. Ademais, o projeto vai ao encontro do que estabelece o Código de Trânsito Brasileiro, que se refere a aplicação dos valores arrecadados com multas de trânsito:

“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, **engenharia de tráfego, de campo**, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.



Parágrafo único. O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

Ainda, em relação a engenharia de campo, a Resolução do CONTRAN nº 875/2021 estabeleceu como uma das suas atividades a implantação e adequação de calçadas

Art. 7º A engenharia de campo, ramo da engenharia de transporte, é o conjunto de atividades relacionadas com a execução de serviços e obras nas vias e rodovias, suas redes e terrenos adjacentes, inclusive a integração de todos os modos e tipos de transportes, voltadas a ampliar as condições de fluidez e de segurança no trânsito, visando à movimentação segura, eficiente e conveniente de pessoas, veículos e cargas, a saber:

[...]

XII - implantação e adequação de calçadas, passarelas para pedestres, ciclovias e ciclofaixas;"

Salienta-se, que o projeto deve ser submetido à apreciação das seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação, Constituição, Justiça, Ética e Decoro Parlamentar e Redação Final (art. 62, I, do R.I), Comissão de Finanças e Orçamento (art. 62, II, do R.I) e Comissão de Educação, Cultura, Esportes, Saúde e Assistência Social, Política Urbana, Agrícola e Meio Ambiente (art. 62, III, "c" do R.I).

Ressalta-se, por fim, que o *quorum* das deliberações do projeto em questão é de **maioria simples**, conforme preleciona o art. 179, § 4º do Regimento Interno da Câmara Municipal, e em **única discussão**, nos termos do art. 56 do mesmo diploma legal, caso aprovados nas Comissões Permanentes.



III - CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opino pela **LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 52/2025**, “dispõe sobre a destinação de percentual da receita proveniente da arrecadação de multas de trânsito para a recuperação e adequação de calçadas no Município de Rio do Sul, especialmente para garantir acessibilidade às pessoas com deficiência.”

Ainda, cabe explicitar que o presente parecer também não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer, *sub censura*

Rio do Sul, 30 de julho de 2025.

ROBERTO ANDRADE BASTOS
Procurador Legislativo
OAB/SC 31.757