



## PARECER JURÍDICO

### PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 70/2026

#### INICIATIVA: VER. CORONEL FABRÍCIO MARTINS

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O Projeto sob análise, de autoria do nobre Edil, **“DISPÕE SOBRE DIRETRIZES PARA CIRCULAÇÃO, SEGURANÇA E CONSCIENTIZAÇÃO QUANTO AO USO DE BICICLETAS ELÉTRICAS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**

A proposição tem por finalidade estabelecer diretrizes voltadas à segurança viária, conscientização e organização da circulação de bicicletas elétricas no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim, buscando incentivar práticas de mobilidade urbana sustentável e promover a convivência segura entre ciclistas, pedestres e demais usuários das vias públicas.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria possui relação com o interesse local, especialmente no que se refere à mobilidade urbana e à segurança no trânsito, inserindo-se, em tese, no âmbito da competência legislativa municipal, conforme dispõe o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Além disso, a temática também encontra respaldo no art. 23, inciso XII, da Constituição Federal, que estabelece competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para implementação de políticas voltadas à educação para a segurança do trânsito:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- [...]
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Todavia, embora o Município detenha competência para atuação administrativa e executiva em matéria de mobilidade urbana, planejamento viário local e educação para o trânsito, tal competência não se confunde com a atribuição constitucional para

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



legislar sobre trânsito e transporte, reservada privativamente à União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal.

Nesse contexto, compete aos Municípios, em matéria de trânsito, sobretudo o exercício de atribuições administrativas, executivas e fiscalizatórias previstas no Sistema Nacional de Trânsito, especialmente aquelas relacionadas à organização do tráfego local, engenharia de trânsito, sinalização, fiscalização e educação para o trânsito, não lhes sendo atribuída competência para editar disciplina normativa autônoma ou paralela acerca das condições de circulação de veículos e equipamentos regulamentados nacionalmente pelo Código de Trânsito Brasileiro e pelas Resoluções do CONTRAN.

Entretanto, embora a intenção legislativa revele legítima preocupação com a segurança viária e com a promoção da mobilidade urbana sustentável, observa-se que parte substancial da proposição ultrapassa os limites da competência suplementar do Município, adentrando matéria inserida na competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal:

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

No caso concreto, verifica-se que diversos dispositivos do Projeto estabelecem diretrizes relacionadas à circulação, utilização de equipamentos de segurança, formas de condução, sinalização, circulação em áreas compartilhadas e critérios de utilização de bicicletas elétricas, matérias já regulamentadas pelo Código de Trânsito Brasileiro e pelas Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

Com efeito, a Constituição Federal estruturou o sistema nacional de trânsito sob lógica de uniformidade normativa nacional, justamente em razão da necessidade de padronização das regras de circulação, segurança viária, equipamentos obrigatórios, critérios técnicos de condução e utilização das vias públicas em todo o território nacional.

Embora a proposição procure ressaltar a observância das normas federais, a redação apresentada acaba por criar disciplina normativa paralela sobre tema cuja regulamentação exige uniformidade nacional, especialmente por envolver segurança viária e regras de circulação em vias públicas.

Nesse aspecto, importa destacar que até mesmo a reprodução, complementação ou detalhamento local de normas federais de trânsito pode gerar fragmentação regulatória e insegurança jurídica, sobretudo quando diferentes Municípios passam a editar regras próprias sobre equipamentos, circulação, condutas

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





e segurança viária, comprometendo a coerência sistêmica do modelo nacional estabelecido pelo Código de Trânsito Brasileiro.

A jurisprudência pátria possui entendimento consolidado no sentido da inconstitucionalidade de leis municipais que, ainda que fundamentadas no interesse local, acabem por regulamentar matérias inseridas na competência privativa da União.

Nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Andradina. Lei Municipal nº 3.794, de 06 de julho de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; ii) vício material, ante a violação ao princípio da separação dos poderes, invadindo esfera de competência constitucional do Poder Executivo; iii) vício formal subjetivo, invadindo esfera de gestão administrativa; iv) usurpação de competência privativa da União. Arguição de inconstitucionalidade frente aos artigos 5º, § 2º, 47, incisos I, II, XIV e XIX, a, 111 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por usurpação de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. Afronta ao pacto federativo. Regulamentação que consiste em ato típico da administração. Invasão da esfera de gestão Administrativa. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal e material evidenciadas. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 21758232220218260000 SP 2175823-22 .2021.8.26.0000, Relator.: Damião Cogan, Data de Julgamento: 04/05/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/05/2022)

No que concerne à iniciativa legislativa, verifica-se que a matéria invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal, bem como nas hipóteses previstas no artigo 48, §1º e incisos da Lei Orgânica Municipal.

Isso porque o projeto, embora apresentado sob a forma de diretrizes gerais e disposições de caráter autorizativo, interfere diretamente na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo ao prever promoção de campanhas educativas, ações de conscientização, incentivo à adoção de medidas de segurança, implantação ou ampliação de infraestrutura urbana e eventual regulamentação administrativa da matéria.

Nesse contexto, os artigos 4º, 5º, 6º, 7º e 10 da proposição acabam por direcionar a atuação administrativa do Município, estabelecendo providências relacionadas à execução de políticas públicas de mobilidade urbana, educação para o trânsito, planejamento urbano e gestão administrativa.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Tais matérias demandam análise de conveniência e oportunidade, disponibilidade orçamentária, definição de prioridades governamentais, elaboração de planejamento urbano e implementação de políticas públicas, criação de novas atribuições constitucionalmente reservadas ao Poder Executivo.

Importa ressaltar que planejamento urbano, implantação de infraestrutura cicloviária, instalação de bicicletários, adequação de rotas cicláveis, reforço de sinalização e promoção de campanhas educativas não constituem meras providências operacionais isoladas, mas integram atividade típica de gestão pública e planejamento governamental.

A implementação dessas medidas exige compatibilização com o Plano Diretor Municipal, estudos técnicos de mobilidade urbana, análise de impacto viário, disponibilidade financeira, definição de prioridades administrativas e integração com demais políticas públicas urbanas, circunstâncias que evidenciam se tratar de matéria inserida na denominada reserva da administração pública.

Ademais, embora o texto utilize reiteradamente o vocábulo “poderá”, buscando conferir caráter facultativo às medidas previstas, entende-se que tal técnica legislativa não é suficiente para afastar eventual vício de iniciativa quando a norma, ainda que de forma indireta, interfere na esfera de discricionariedade administrativa do gestor público.

Isso porque a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça consolidou entendimento no sentido de que leis meramente “autorizativas” não afastam eventual vício formal de iniciativa quando disciplinam matérias inseridas na esfera de organização administrativa, planejamento governamental e gestão interna do Executivo.

O vício de iniciativa, portanto, não decorre apenas da imposição expressa e direta de obrigações administrativas, mas também da interferência parlamentar na definição de prioridades, conveniência administrativa, planejamento governamental e formulação/execução de políticas públicas, matérias afetas à discricionariedade constitucionalmente assegurada ao Chefe do Poder Executivo.

Isso porque o Poder Legislativo não pode autorizar o Chefe do Poder Executivo a exercer competências administrativas que já lhe são constitucionalmente atribuídas, tampouco estabelecer, ainda que de forma indireta, mecanismos operacionais de execução administrativa, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes e à cláusula da reserva da administração.

Em outras palavras, ainda que a proposição não imponha obrigação expressa e imediata ao Executivo, acaba por direcionar condutas administrativas e estabelecer

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



expectativas normativas quanto à implementação de determinadas políticas públicas, circunstância que caracteriza ingerência indevida do Poder Legislativo sobre funções típicas de administração e gestão pública.

Inclusive, tal entendimento já foi adotado pela Procuradoria do Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES no Parecer Jurídico exarado no PROCESSO nº 46524/2025 (Veto nº 03/2025), nos seguintes termos:

Por outro lado, verifica-se que o parágrafo único do art. 2º dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Poder para promover a data, exemplificando ações como campanhas educativas, palestras e exames preventivos, incidindo as violações acima elencadas.

Neste ponto, acaba por invadir a competência privativa do Poder Executivo prevista no art. 48, § 1º, inciso III da Lei Orgânica Municipal.

Destaca-se que, não obstante a aparente faculdade na implantação das ações com a utilização do vocábulo “poderá”, afere-se imposição de verdadeiros comandos, suprimindo a discricionariedade própria do Administrador na escolha de suas ações e políticas de gestão.

Ao elencar a realização de eventos informativos e ações de promoção da saúde, como realização de exames preventivos, acaba por criar e disciplinar obrigações e tarefas para órgãos do Poder Executivo, interferindo em atos típicos de gestão administrativa, ofendendo o princípio da separação de poderes.

No presente caso, é possível que o Poder Executivo adote interpretação semelhante em relação ao projeto ora analisado, uma vez que a proposição, embora redigida sob aparente caráter autorizativo, estabelece medidas concretas direcionadas à atuação administrativa municipal, especialmente no que se refere à promoção de campanhas educativas, ações de conscientização, incentivo à adoção de medidas de segurança e implantação de infraestrutura voltada à mobilidade cicloviária.

Além disso, a previsão constante no art. 7º, ao dispor sobre implantação ou ampliação de infraestrutura voltada à circulação segura de bicicletas, incluindo bicicletários, reforço de sinalização e adequação de rotas cicláveis, evidencia ingerência em atos típicos de gestão administrativa e planejamento urbano, os quais dependem de análise técnica, conveniência administrativa, disponibilidade orçamentária e a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse ponto, importa ressaltar que a implantação de infraestrutura urbana não se resume à mera execução material de obras ou instalação de equipamentos públicos, mas envolve definição de prioridades administrativas, impacto orçamentário, planejamento viário e compatibilidade com o Plano Diretor Municipal e demais instrumentos de política urbana.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Nesse sentido, destaca-se o entendimento firmado no Tema 917 da Repercussão Geral:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”

Todavia, referido entendimento não legitima indistintamente toda iniciativa parlamentar relacionada à formulação de políticas públicas. O precedente do STF limita-se às hipóteses em que a atuação legislativa não interfere diretamente na estrutura administrativa, atribuições dos órgãos públicos, planejamento governamental, organização administrativa ou discricionariedade do Executivo.

No caso concreto, a proposição ultrapassa a mera instituição abstrata de diretrizes genéricas de conscientização, na medida em que interfere diretamente na organização, planejamento e execução de atividades administrativas próprias do Executivo Municipal, promovendo ingerência indevida em matérias afetas à gestão pública, planejamento urbano e definição de políticas de mobilidade urbana, em afronta ao princípio da separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal.

Diante do exposto, embora a matéria possua relevante interesse público e revele legítima preocupação com a mobilidade urbana sustentável e a segurança viária, verifica-se a existência de vícios de constitucionalidade formal e que não podem ser corrigidos por simples emendas, especialmente quanto à usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como à invasão da esfera administrativa reservada ao Poder Executivo Municipal.

Assim, o parecer é pela inviabilidade jurídica do presente Projeto de Lei e, portanto, em observância ao disposto nos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise, considerações e demais providências cabíveis.

Cumprе salientar, contudo, que o Vereador possui legitimidade para, no exercício de sua função fiscalizatória e de representação política, encaminhar formalmente ao Chefe do Poder Executivo as sugestões e medidas constantes da proposição, a fim de que sejam analisadas sob o prisma da conveniência e oportunidade administrativas, observadas as competências municipais e as normas gerais estabelecidas pela legislação federal de trânsito.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





**Câmara  
Municipal**  
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro  
Cachoeiro de Itapemirim/ES  
CEP: 29300-170  
Contato: +55 28 3526-5654  
e-mail: presidenciacmci@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex<sup>as</sup>.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 28 de maio de 2026.

**PABLO LORDES DIAS**  
**Procurador Legislativo Geral**  
**OAB/ES 17013**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”