



PARECER PRÉVIO Nº 185/2025

PROJETO DE LEI Nº 114/2025 – INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA MUNICIPAL FAIXA SEGURA. OBRIGATORIEDADE DE IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE FAIXAS ELEVADAS PARA PEDESTRES. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. RECOMENDAÇÃO DE CONVERSÃO EM INDICAÇÃO LEGISLATIVA.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado para análise técnica da Procuradoria Geral Legislativa o Projeto de Lei nº 114/2025, de iniciativa do Vereadora Sargento Nogueira (AVANTE), que institui o Programa Municipal Faixa Segura – Parauapebas pela Vida, com o objetivo de promover a mobilidade urbana e a segurança de pedestres, por meio da obrigatoriedade da implantação de faixas elevadas em locais de intenso fluxo de pessoas.

A proposta define critérios técnicos para instalação, manutenção e sinalização das faixas elevadas, nos moldes da Resolução nº 738/2018 do CONTRAN, estabelecendo inclusive cronograma de implantação e diretrizes administrativas para o Poder Executivo Municipal.

É o relatório. Passa-se à análise.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, destaca-se que a fase de emissão do Parecer Prévio pressupõe o recebimento formal da proposição legislativa, aferido pela Diretoria Legislativa, com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive quanto à admissibilidade da matéria frente a normas vigentes.



Mais do que um controle meramente procedimental, a etapa de emissão de parecer prévio possui, por força da Lei Orgânica do Município, caráter obrigatório e técnico-jurídico, sendo incumbência institucional da Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Parauapebas, nos termos do art. 28, §6º da Lei Orgânica. De acordo com o §8º do mesmo artigo, trata-se de manifestação opinativa, não vinculativa, cuja finalidade é contribuir para o aprimoramento da atividade legislativa, à luz dos princípios da legalidade, eficiência e separação dos poderes.

2.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E DOS LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR EM MATÉRIA DE EXECUÇÃO ADMINISTRATIVA

Nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Ademais, o art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997) confere aos **órgãos executivos** municipais a atribuição de planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos e pedestres, bem como implantar, manter e operar a sinalização.

Portanto, a matéria insere-se, em tese, na esfera de competência legislativa municipal, sobretudo por tratar da mobilidade local e da organização urbana em face da circulação de pedestres e veículos.

Entretanto, a análise do Projeto de Lei nº 114/2025 revela que a proposição não se limita à criação de diretrizes genéricas ou normas programáticas. Ao contrário, estabelece comandos imperativos, operacionais e vinculantes ao Poder Executivo, o que representa vício de iniciativa legislativa e violação à separação de poderes, conforme se passa a expor.

O art. 1º institui a “obrigatoriedade da implantação” das faixas elevadas, não se limitando a uma diretriz ou política pública indicativa, mas à imposição direta de execução, o que retira a liberdade de planejamento e priorização orçamentária da Administração Pública.



O art. 2º determina que a faixa elevada “deverá ser implantada pelo município” nos locais indicados, o que traduz uma ordem administrativa e interfere no exercício da discricionariedade técnica e financeira do Poder Executivo.

O art. 7º, além de cogente, o dispositivo fixa prazo de 180 dias para que o Executivo promova levantamento de locais, elabore cronograma de execução e publique relatórios de prestação de contas da política pública. Trata-se de regulação administrativa compulsória e sem previsão orçamentária prévia, o que usurpa atribuições do Executivo.

O art. 8º e §2º impõem manutenção periódica obrigatória a cada 12 meses, sob pena de responsabilização administrativa, sem previsão de contraditório ou processo formal, o que fere o devido processo legal (art. 5º, LIV e LV da CF). Além disso, a exigência de manutenção anual gera despesa continuada, não acompanhada de estudo de impacto orçamentário e financeiro, violando o art. 113 do ADCT e o art. 16 da LRF.

Não obstante a relevância da matéria, a proposição legislativa ora examinada padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que trata de tema afeto à organização e funcionamento da administração pública municipal e à gestão de serviços públicos, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme se infere da legislação local e da Constituição Federal.

Nos termos do art. 53 da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que versem sobre:

V – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração.

Além disso, o art. 71 da mesma Lei Orgânica reforça a atribuição privativa do Prefeito:



VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública municipal, na forma da lei.

No plano constitucional, por simetria, o art. 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal dispõe que:

São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre: [...]

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios.

Por simetria constitucional, o mesmo raciocínio aplica-se à organização da administração nos entes subnacionais, como Municípios.

Cumprido destacar que o próprio **autor da proposta reconheceu**, em sua justificativa, que a Câmara Municipal apresentou apenas indicações ao Executivo, por se tratar de matéria de execução administrativa. Expressamente afirma:

“Ademais, **apesar de já terem sido realizadas indicações no mesmo sentido**, se faz necessário medidas concretas, isto é, a obrigatoriedade proposta visa transformar em ação efetiva o que hoje **depende apenas da discricionariedade do Executivo.**”

Esse trecho evidencia que o vereador tem plena ciência da ausência de competência legislativa vinculante sobre o tema e que a via adequada já vinha sendo adotada por meio de indicações parlamentares, conforme demonstra a Indicação nº 134/2025, de teor idêntico, que solicitava ao Prefeito a instalação de faixas elevadas com semáforo em locais de grande fluxo de pedestres:



INDICAÇÃO Nº 134/2025 – Autoria: Sadisvan dos Santos Pereira
(PRD)¹:

“Que seja incluída no calendário de obras a implantação de faixas elevadas com semáforo de acionamento pelo pedestre, em locais públicos de grande fluxo de pessoas [...]”

Nesse contexto, o art. 199 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas dispõe com clareza:

“Indicação é a proposição apresentada por qualquer Vereador, por meio da qual a Câmara Municipal manifesta-se com o fim de **sugerir ao Poder Executivo a execução de medida que não se inclua na competência do Legislativo**, com intuito de colaborar com a condução do governo.”

A propósito, a indicação nº 134/2025 foi aprovada, o que induz o entendimento de que a própria Câmara Municipal de Parauapebas já se pronunciou recentemente no sentido de que implantação de faixas elevadas não se inclui na competência do Legislativo.

Portanto, a Indicação Legislativa configura o **instrumento legítimo e juridicamente adequado** para o encaminhamento da política pública ora pretendida, sem violar a autonomia e a competência do Executivo.

A situação específica da proposição analisada exige enfrentamento à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente o entendimento consolidado no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911), segundo o qual:

“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.”

(STF, ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30/09/2016)

¹ Disponível em:

https://sapl.parauapebas.pa.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2025/8871/indicacao_no_134_-_faixa_elevada.pdf



Em decisão mais recente e diretamente relacionada à matéria ora examinada, o STF julgou procedente a Reclamação nº 65.385/SP, reconhecendo a legitimidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que determinava a instalação de faixas elevadas em frente às escolas municipais. Na ocasião, o Relator, Min. Alexandre de Moraes, afirmou que:

“Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República [...]. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.”

Contudo, a decisão do STF também fixou limites importantes: **a validade da norma depende de seu conteúdo se restringir à criação de diretrizes gerais de interesse local, sem invadir a esfera da conveniência, da oportunidade e da forma de execução administrativa.**

Neste sentido, a própria decisão ressaltou que **não é admitido ao Legislativo** editar norma que determine a forma de execução de política pública, sob pena de violação à chamada “reserva da administração”. Nesse sentido, o julgamento da Corte Suprema destacou:

“A lei impugnada supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do alcaide, o que, por si só, permite concluir pela sua inconstitucionalidade. [...] A competência suplementar do Município não pode contrariar matéria que já foi disciplinada, em sua inteireza, no âmbito federal [...]”

Logo, embora o STF reconheça a possibilidade de o Legislativo municipal disciplinar matéria de segurança no trânsito e mobilidade urbana por meio de normas gerais (como a instituição de faixas elevadas), não é permitida a ingerência na definição de prazos, cronogramas, parâmetros técnicos obrigatórios e formas de execução, como verificado nos arts. 1º, 2º, 7º e 8º do Projeto de Lei nº 114/2025, que impõem diretamente a obrigatoriedade de implantação das faixas (arts. 1º e 2º); fixam prazos de execução para o Executivo



(art. 7º); instituem programa de manutenção periódica anual (art. 8º), com responsabilização administrativa automática, sem impacto orçamentário e sem contraditório.

Tais dispositivos extrapolam a competência suplementar prevista no art. 30, II, da CF/88, invadindo o núcleo de autonomia decisória da Administração.

Por oportuno, para fins de análise comparativa, a Lei nº 4.645/2022 do Município de Mirassol/SP, de iniciativa parlamentar, que trata da instalação de faixas elevadas em frente às escolas. Como visto acima, essa é norma que foi expressamente validada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação Constitucional nº 65.385/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, decidido em 14/02/2024, como exemplo de proposição legislativa compatível com o regime constitucional.

A redação da referida lei é simples, objetiva e autorizativa, conforme se verifica:

LEI Nº 4.645, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2022.

Disciplina a instalação de faixa elevada para travessia de pedestres em frente a escolas do município e dá outras providências.

O Presidente da Câmara Municipal de Mirassol "Renato Zancaner". Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo, nos termos do § 6º do art. 44 da Lei Municipal nº 1.612, de 31 de março de 1990, a seguinte Lei:

Art. 1º Determina a instalação de faixas elevadas em frente às Escolas de Mirassol.

Parágrafo único. Refere-se como faixa elevada, a faixa de pedestres instalada em via pública no mesmo nível da calçada adjacente em material próprio para o tráfego de veículos, com revestimento diferenciado e cores contrastantes para melhor visualização do motorista.

Art. 2º A sinalização deverá ser feita nos termos da Resolução do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN nº 495 de 05 de junho de 2014.



Art. 3º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Mirassol, 10 de novembro de 2022.

JOÃO CARLOS NAVARRETE FILHO

Presidente da Câmara

Ao analisar essa norma, o STF reafirmou a tese fixada no Tema 917 da repercussão geral, segundo a qual não há vício de iniciativa em proposições legislativas que não alterem estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou regime jurídico de servidores públicos. Entretanto, como já destacado, o mesmo julgamento traçou limites claros para a atuação parlamentar, no sentido de que: “A validade da norma depende de seu conteúdo se restringir à criação de diretrizes gerais de interesse local, sem invadir a esfera da conveniência, da oportunidade e da forma de execução administrativa.”

A Lei de Mirassol foi considerada válida exatamente porque não impôs cronogramas, prazos, obrigações técnicas específicas nem sanções administrativas ao Executivo, limitando-se a uma determinação genérica, sujeita à regulamentação administrativa futura.

Diferentemente, repita-se, o Projeto de Lei nº 114/2025 extrapola esses limites ao:

- a) Determinar a obrigatoriedade de implantação das faixas (arts. 1º e 2º);
- b) Fixar prazo de 180 dias para mapeamento e execução (art. 7º);
- c) Estabelecer programa de manutenção periódica com obrigações técnicas minuciosas (art. 8º);
- d) Prever responsabilização administrativa em caso de descumprimento (§2º do art. 8º);
- e) Criar despesa continuada sem estimativa de impacto orçamentário.



Trata-se, portanto, de proposição que não observa a distinção fundamental entre norma diretiva (autorizativa) e norma impositiva (executiva), o que a torna incompatível com a jurisprudência constitucional mais recente.

Assim, conclui-se que somente normas com conteúdo genérico, de caráter orientativo e sem interferência na gestão administrativa — como a Lei nº 4.645/2022 de Mirassol — são admitidas como válidas quando de iniciativa parlamentar, o que admitiria um **SUBSTITUTIVO** ao projeto, se for o interesse dos legisladores locais. Toda e qualquer tentativa de detalhar a forma de execução de política pública, estipular prazos, procedimentos, sanções ou estrutura operacional configura usurpação da competência do Poder Executivo.

Portanto, a única forma juridicamente admissível de proposição sobre a matéria em tela por iniciativa parlamentar seria nos moldes da lei de Mirassol, ou, se permanecer da forma que se encontra, mediante Indicação Legislativa (art. 199 do Regimento Interno), como já praticado na Indicação nº 134/2025, aprovada por esta Casa.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Geral Legislativa opina pela **INCONSTITUCIONALIDADE e ILEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 114/2025, por invasão da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pela violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88), pela criação de despesa continuada sem estudo de impacto orçamentário (art. 16 da LRF e art. 113 do ADCT).

Recomenda-se, como alternativa juridicamente viável, a transformação da proposição em Indicação Legislativa ao Poder Executivo, com base no art. 199 do Regimento Interno ou a apresentação de SUBSTITUTIVO, para fins de sugestão da medida pretendida, sem impor obrigações administrativas ao ente público.



Recomenda-se o envio para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (obrigatoriamente) e Comissão de Terras e Obras (por pertinência temática). O projeto cria despesa pública de caráter continuado, ao impor ao Executivo obrigações de implantação, manutenção periódica (art. 8º) e execução de cronogramas (art. 7º), sem previsão expressa de impacto orçamentário. Por isso, deve passar pelo crivo da Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do inciso III do art. 78 do Regimento interno.

Considerando que a proposição versa sobre medidas de segurança viária, com impacto direto na proteção da integridade física dos munícipes, recomenda-se também seu envio à Comissão de Segurança Pública e Defesa Social, nos termos do art. 84 do Regimento Interno, haja vista a competência desse colegiado para analisar matérias relacionadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas no âmbito municipal, notadamente quando envolvem aspectos de segurança urbana e viária.

É o parecer, salvo melhor juízo da autoridade superior.

Parauapebas, Pará, 16 de junho de 2025.

JÚLIO CÉSAR FERNANDES CARNEIRO
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 002/2025