



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 4365/2025

Requerente: Vereadora Etienne Coutinho Musso

Assunto: PLL nº 083/2025

Parecer nº: 226/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO.
PROJETO DE LEI DE INICIATIVA
PARLAMENTAR. PROGRAMA BIKE LEGAL.
CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 083/2025, de autoria da Vereadora Etienne Coutinho Musso, que institui o Programa Bike Legal Aracruz, com o objetivo de promover a circulação segura, sustentável e cidadã de bicicletas elétricas no Município de Aracruz.

É o breve relatório. Passamos à fundamentação.





2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos "emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo", dentre outras.

No processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94). Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranghas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL





3.1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.

Como visto, os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A matéria objeto do PL nº 083/2025, que trata da regulamentação da circulação de bicicletas elétricas e outros equipamentos de mobilidade individual, insere-se no contexto da mobilidade urbana, segurança viária e ordenamento do espaço público, configurando assunto de interesse local.

Contudo, a competência municipal ganha contornos específicos e amplos em razão da municipalização do trânsito em Aracruz. O Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97), em seu art. 24, confere aos órgãos executivos de trânsito dos Municípios uma série de competências, tais como:

- **cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;**
- **planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais, e promover o desenvolvimento da circulação e da segurança de ciclistas;**
- **implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;**
- **executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas e penalidades cabíveis por infrações de circulação, estacionamento e parada, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito.**

A municipalização do trânsito, formalizada por convênio com o DETRAN, conforme previsto no próprio CTB, transfere e delega ao Município a capacidade de exercer plenamente essas atribuições.

Isso significa que Aracruz possui competência para legislar e regulamentar sobre o trânsito local, incluindo a fixação de limites de velocidade, a regulamentação da circulação de veículos e equipamentos de mobilidade, a sinalização e a fiscalização, desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente reconhecido a competência dos Municípios para legislar sobre trânsito e transporte em questões de interesse local, especialmente quando há a municipalização do trânsito.

O STF tem afirmado que a competência da União para legislar sobre normas gerais de trânsito (art. 22, XI, da CF/88) não exclui a competência suplementar dos Municípios para regulamentar peculiaridades locais, conforme o art. 30, I e II, da CF/88.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em casos de municipalização, essa competência suplementar se expande para abranger aspectos executivos e regulamentares mais detalhados.

A regulamentação da mobilidade urbana e do uso de bicicletas elétricas se alinha perfeitamente a essas disposições.

Logo, a competência legislativa do Município de Aracruz para tratar da matéria é suplementar, mas ampliada e reforçada pela municipalização do trânsito, permitindo a regulamentação detalhada da circulação de bicicletas elétricas e equipamentos de mobilidade individual, em conformidade com as normas gerais federais.

3.2. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, o art. 61, § 1º, e 165 da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

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

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Os referidos comandos constitucionais, que explicitam as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, são de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º da CF e no art. 95, § 2º e 30 da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

A jurisprudência do Pretório Excelso tem adotado uma interpretação restritiva das hipóteses de iniciativa privativa, a fim de preservar o princípio da separação dos Poderes e a autonomia do Poder Legislativo.

Sob a ótica do Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF, o Projeto de Lei em epígrafe não versa sobre matérias que a Constituição Federal reservou à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, tais como a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração e o regime jurídico de servidores públicos.

A regulamentação da circulação de bicicletas elétricas e equipamentos de mobilidade individual, embora tenha impacto na gestão do trânsito e na política urbana, não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito.

Trata-se de matéria de interesse geral da coletividade, que pode ser proposta por qualquer membro do Poder Legislativo.

A regulamentação de trânsito local, mesmo em um município com trânsito municipalizado, não é matéria privativa do Prefeito Municipal.

Portanto, a iniciativa é **comum ou concorrente**.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3.3. DO ART. 113 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Superada a questão da iniciativa, resta a análise de outro requisito formal de índole constitucional e financeiro: o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC nº 95/2016.

Eis a redação do citado dispositivo:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A norma, diferentemente do art. 61 da CF/88, não trata de quem pode propor a lei (iniciativa), mas de como a proposta deve ser formalmente instruída.

O art. 113 do ADCT é uma regra de responsabilidade fiscal aplicável a todos os entes da federação, incluindo os Municípios, e a todas as proposições, independentemente da autoria (seja parlamentar ou executiva).

Analizando o PL nº 083/2025, verifica-se que a proposta não cria despesa obrigatória de caráter continuado nem estabelece renúncia de receita tributária, eis que já é competência do Município implementar ações de conscientização e educação no trânsito.

O texto normativo não vincula recursos orçamentários específicos, não determina gastos compulsórios nem impõe obrigações financeiras automáticas ao erário municipal, caracterizando-se como norma de natureza programática, cuja execução dependerá de posterior dotação orçamentária e discricionariedade administrativa na alocação de recursos.

A ausência de criação de despesa obrigatória ou renúncia fiscal afasta, em princípio, a incidência do art. 113 do ADCT, vez que o dispositivo constitucional dirige-se às proposições que gerem impacto orçamentário-financeiro direto e mensurável, o que não se verifica na hipótese em análise.

Destarte, o PL está em conformidade com o art. 113 do ADCT.

4. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Projeto de Lei nº 083/2025, ao instituir o "Programa Bike Legal Aracruz", busca promover a mobilidade urbana sustentável, a segurança viária e o uso racional do espaço público, valores que encontram respaldo na Constituição.

A Carta da República, no art. 182, trata da política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A promoção de meios de transporte alternativos e sustentáveis, como as bicicletas elétricas, contribui para a redução do congestionamento, da poluição e para a melhoria da qualidade de vida urbana, alinhando-se aos objetivos da política urbana constitucional.

Ademais, o projeto contribui para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88), ao incentivar o uso de veículos não poluentes, e para a promoção da segurança pública, ao regulamentar a circulação desses equipamentos.

Portanto, o projeto é materialmente **constitucional**.

Sob o ponto de vista da legalidade, o CTB (Lei nº 9.503/97) é a norma geral que rege o trânsito em todo o território nacional. Conforme já analisado, o art. 24 do CTB confere aos Municípios com trânsito municipalizado competências para regulamentar e fiscalizar o trânsito.

Ademais, o limite de velocidade de 32 km/h, está em consonância com a Resolução CONTRAN nº 996/2023, que também permite estabelecer limites de velocidade inferiores em áreas específicas – áreas de pedestres e vias sem ciclovia –, conforme as peculiaridades locais e a necessidade de segurança.

Outras leis federais importantes são o Estatuto da Cidade (10.257/2001), que estabelece diretrizes gerais da política urbana, e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (12.587/2012), que define os princípios, diretrizes e objetivos da política de mobilidade urbana.

O projeto de lei, ao promover o uso de meios de transporte sustentáveis e a segurança viária, está em consonância com o objetivo dessas leis, que visam à melhoria da qualidade de vida nas cidades e à promoção do desenvolvimento urbano equilibrado.

Em síntese, o PL nº 083/2025 é **constitucional e legal**.

Todavia, a fim de evitar arguições de inconstitucionalidade e auxiliar no aperfeiçoamento da futura lei, **recomendamos a supressão ou alteração (para impor)**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

obrigação) do art. 5º da proposta, eis que trata-se de norma meramente autorizativa, podendo ser julgada inconstitucional.

Nesse contexto, **caso se opte pela alteração, com a imposição de uma obrigação para o Poder Executivo, a Proponente deverá instruir os autos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro.**

5. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, **maioria dos votos, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.**

6. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

O art. 59, § Único, da CF/88, estabeleceu a necessidade de edição de lei complementar sobre elaboração, alteração, redação e consolidação das leis.

A LC nº 95/98 instituiu as diretrizes para a organização do ordenamento. Compulsando os autos, observo que o PL está em consonância com a citada lei.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendemos que o Projeto de Lei nº 083/2025, de iniciativa do Poder Legislativo, está em harmonia com o ordenamento jurídico pátrio.

Logo, opinamos pela **constitucionalidade e legalidade** da proposta.

Entretanto, a fim de evitar arguições de inconstitucionalidade e auxiliar no aperfeiçoamento da futura lei, **recomendamos a supressão ou alteração (para impor obrigação) do art. 5º da proposta**, eis que trata-se de norma meramente autorizativa, podendo ser julgada inconstitucional.

Nesse contexto, **caso se opte pela alteração, com a imposição de uma obrigação para o Poder Executivo, a Proponente deverá instruir os autos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro.**

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 08 de dezembro de 2025.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27) 3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

10 de 10



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340032003100350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340032003100350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em **08/12/2025 14:28**

Checksum: **90419346939684DD9E8D963DC31E581FC8D1C2821F3AE1B59F33215D57BB60EB**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **08/12/2025 14:29**

Checksum: **DF533BBB1C61A912E0C94AB04BF708764B9EC40A2638971353CA0FCEB493030B**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 340032003100350032003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.