

P A R E C E R

Nº 0239/2026¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Dispõe sobre a obrigatoriedade da manutenção das estradas rurais do Município por onde trafegam os veículos do transporte escolar.

CONSULTA:

A consulente solicita parecer sobre PL, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a manutenção contínua das estradas rurais do Município por onde trafegam veículos do transporte escolar, assegurando melhores condições de acesso, segurança e mobilidade aos estudantes da zona rural.

RESPOSTA:

Inicialmente, da leitura da justificativa do PL temos que *"a proposta contribui para a eficiência da gestão pública, ao estabelecer a obrigatoriedade de planejamento e fiscalização periódica das condições das vias utilizadas, envolvendo tanto o órgão municipal responsável pela infraestrutura quanto a Secretaria de Educação, que possui conhecimento dos itinerários percorridos"*.

Ocorre que a Constituição Federal estabelece como competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI) e sobre as diretrizes da política nacional de transportes (art. 21, XX), o que culminou com a edição das Lei Federais nºs. 9503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e 10.233/2001 (Transporte Aquaviário e Terrestre).

No art. 21, XX, CF, o alvo da norma é o transporte como

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

elemento do desenvolvimento urbano; já no art. 22, XI, o foco é o transporte nacional, em seus aspectos gerais, sistêmicos, estrutural e operacional. Logo, o Município não pode legislar sobre assuntos de transporte em geral, mas o transporte urbano há que ser organizado e regulamentado por normas municipais, porque o tema é de interesse local, sem prejuízo desse regramento se submeter às diretrizes instituídas pela União no art. 21. XX. Aos Municípios, o art. 30, I da Constituição Federal confere a competência para legislar sobre assunto de interesse local.

Nesse contexto, o CTB dispõe em seu artigo inaugural que sendo o trânsito, em condições seguras, um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, cabe a estes, no âmbito de suas respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito (§§1º, 2º, art.1º).

Por seu turno, os órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito respondem, no âmbito das respectivas competências, objetivamente, por danos causados aos cidadãos em virtude de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços que garantam o exercício do direito do trânsito seguro (§3º, art.1º) além de darem prioridade em suas ações à defesa da vida, nela incluída a preservação da saúde e do meio-ambiente (§5º, art.1º).

O referido diploma define como vias terrestres urbanas e rurais as ruas, as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais.

Do exposto, infere-se que o PL pretende estabelecer que o Poder Executivo, por meio do órgão municipal competente, ficará encarregado de coordenar e supervisionar a manutenção das estradas rurais (art. 3º).

Verifica-se assim, invasão de competência do Legislativo no Executivo ao dispor sobre a fiscalização periódica das condições das vias urbanas e rurais. É de se rememorar, o Prefeito é o administrador do

Município, a quem compete a direção e a organização superior da Administração Pública. Ao Prefeito é reservada a incumbência da gestão administrativa da Cidade, e nesse sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles (in *Direito Municipal*. 12^a ed. São Paulo. Malheiros, p. 575-576):

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".

A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo,

que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Como se sabe, é incompatível com o ordenamento constitucional, e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo. Nesse *mister*, não cabe à edilidade estabelecer, por vias legais, regras a serem cumpridas pelo Poder Executivo, por exemplo, que a Secretaria Municipal de Educação será responsável por apresentar semestralmente todos os itinerários percorridos pelos veículos do transporte público escolar (art. 4º).

Em cotejo, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. **Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Assim, apenas o Executivo Municipal, através de seus órgãos ou entidade executivas de trânsito, possui legitimidade para dar efeito à pretendida proposta legislativa.

Ante o exposto, conclui-se objetivamente o presente parecer no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 06 de fevereiro de 2026.