



PARECER Nº 389/2023/CETRAN/SC

Interessado: Departamento de Trânsito de Joinville – DETRANS.

Assunto: Competência municipal para legislar sobre fiscalização eletrônica no trânsito local, especialmente com a criação de sinalização, técnicas, tecnologias e procedimentos diferentes daqueles expressamente regulamentados pelo CONTRAN.

Relator: João Eduardo Eládio Torret Rocha

EMENTA: Competência municipal para legislar sobre fiscalização eletrônica no trânsito local, especialmente com a criação de sinalização, técnicas, tecnologias e procedimentos diferentes daqueles expressamente regulamentados pelo CONTRAN. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Jurisprudência, em controle concentrado de constitucionalidade, que reconhece inexistência de interesse local. Presunção de constitucionalidade das leis. Órgão administrativo, sem função jurisdicional, não exerce controle de constitucionalidade no exercício de suas atribuições.

1. Relatório:

Aportou, neste Colegiado, comunicação subscrita pelo ilustre Diretor Presidente do Departamento de Trânsito de Joinville – DETRANS, autarquia municipal executiva de trânsito, contendo consulta relativa à *“constitucionalidade e legalidade de o município legislar sobre fiscalização eletrônica no trânsito local, especialmente com a criação de sinalização, técnicas, tecnologias e procedimentos diferentes daqueles expressamente regulamentados pelo CONTRAN”*.

Aduz que as inovações legislativas em matéria de trânsito local – a exemplo das Leis Municipais nºs 4.544/2002, 5.627/2006 e 9.204/2022 – são incompatíveis com a atual Resolução CONTRAN nº 798/2020, *“e induzem condutores e julgadores ao erro, além de subjugar continuamente a legitimidade dos atos fiscalizatórios necessários para a segurança e educação no trânsito”*.

Conclui que a presente consulta tem por objetivo *“garantir a higidez sistemática das ações de segurança no trânsito com a fiscalização prevista no Código de Trânsito Brasileiro no contexto do Sistema Nacional de Trânsito, bem como a segurança jurídica dos atos das autoridades de trânsito executadas em estrita observância das regulamentações do CONTRAN, a fim de reafirmar vigência e o vigor das normais federais regulamentares em matéria de fiscalização de trânsito”*.



Portanto, a questão suscitada cinge-se a análise da validade dos atos normativos municipais sobre fiscalização do trânsito local.

2. Fundamentação:

Importante registrar, de início, que o inciso III do artigo 14 da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, confere ao Conselho Estadual de Trânsito a atribuição de responder a consultas relativas à aplicação da legislação e dos procedimentos normativos de trânsito.

De igual destaque o consenso, no âmbito deste Colegiado, de que toda consulta deve ser formulada em tese e de maneira abstrata, diante da preocupação em evitar pronunciamentos que apontem soluções para casos concretos, que futuramente poderão ser objeto de discussão e julgamento por este Órgão componente do Sistema Nacional de Trânsito.

Mesmo assim, ainda que o questionamento trate de “caso concreto”, diante de sua relevância, pois afeta diretamente o trabalho do órgão de fiscalização de trânsito joinvilense e cria manifesta insegurança jurídica, decidiu-se por encaminhar manifestação, sem, contudo, vincular este Colegiado a determinado entendimento sobre questão jurídica similar que possa vir a ser objeto de recurso futuramente analisado.

O consulente alega que o Poder Legislativo municipal, ao aprovar as leis acima referidas, criou regras conflitantes com a Resolução CONTRAN nº 798/2020, e invadiu a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Indicou, a título de exemplo, os seguintes atos legiferantes:

- a) Lei Municipal nº 4.544¹, de 3 de maio de 2002, que *dispõe sobre a sinalização diferenciada nos postes que contenham radares eletrônicos;*
- b) Lei Municipal nº 5.627², de 3 de outubro de 2006, que *instítui a obrigatoriedade da sinalização horizontal nas vias fiscalizadoras por controladores eletrônicos de velocidade e;*

¹ **Art. 1º** Fica o Poder Executivo obrigado a colocar placa indicativa e pintura na cor alaranjada, nos postes onde estejam instalados os radares eletrônicos.

Art. 2º A não observância do contido no art. 1º, torna nulo qualquer auto de infração emitido.

² **Art. 1º** Toda fiscalização de trânsito por meio elétrico, eletrônico ou fotográfico, que tenha como fato gerador o controle de velocidade, deve ser indicado por sinalização horizontal que estabeleça a velocidade máxima permitida.

Art. 2º A sinalização horizontal deverá ser colocada nas vias fiscalizadas por controladores de velocidades, respeitando espaçamentos mínimos de 300,00m (trezentos metros) antes de cada equipamento de fiscalização, mantendo o usuário permanentemente informado.

Art. 3º Entende-se por sinalização horizontal a colocação de faixas/pinturas informativas, no asfalto nas vias onde existam equipamentos de fiscalização de velocidade.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de suas publicação.



- c) Lei Municipal nº 9.204³, de 27 de junho de 2022, que *dispõe sobre a proibição de radares fixos, unicamente de velocidade, sem a função de lombada eletrônica.*

Voltando-se para o teor do questionamento, **aparentemente**, as aludidas Leis Municipais padecem de vício de inconstitucionalidade formal, uma vez que, a teor do disposto no inciso XI do artigo 22 da Constituição Federal⁴, a competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União.

Em obediência ao comando constitucional, a fiscalização de velocidade de veículos automotores e a sinalização de trânsito - temas objeto das leis municipais - já são disciplinadas pela Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro.

Quanto à utilização de medidores de velocidade na fiscalização de veículos automotores, atualmente, o tema é plenamente regulamentado pela Resolução CONTRAN nº 798, de 02 de setembro de 2020, com alterações promovidas pela Resolução CONTRAN nº 804, de 11 de novembro de 2020.

A predita Resolução prevê medidores de velocidade do tipo *fixo* (controlador e redutor) e *portátil*, dispondo que a obrigatoriedade do *display* – painel eletrônico que exibe a velocidade registrada – restringe-se apenas aos medidores de velocidade do tipo *fixo redutor*, dispensando a dotação de painel eletrônico ao tipo *fixo controlador*. Nesse ponto, o edito municipal claramente contraria o disposto na regulamentação do Contran, criando exigência não prevista pelo órgão máximo normativo.

À guisa de argumentação, sobre a sinalização de trânsito, prevê o CTB ser do Conselho Nacional de Trânsito a atribuição para estabelecer normas regulamentares da legislação federal e dispor sobre o uso de sinalização horizontal ou vertical, *verbis*:

“Art. 80. **Sempre que necessário, será colocada ao longo da via, sinalização prevista neste Código e em legislação complementar**, destinada a condutores e pedestres, **vedada a utilização de qualquer outra.**

§ 1º A sinalização será colocada em posição e condições que a tornem perfeitamente visível e legível durante o dia e a noite, em distância compatível com a segurança do trânsito, **conforme normas e especificações do CONTRAN.**

³**Art. 1º** Todos os radares fixos instalados no município de Joinville, deverão dispor de display.

Art. 2º Radares instalados junto a semáforos, que possuam mais de uma função (velocidade, avanço de semáforo, parada sobre a faixa, etc.), não necessitam ter a função lombada eletrônica.

Art.3º-VETADO

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º A presente lei não se aplica aos equipamentos licitados anteriormente a sua vigência, enquanto perdurar válido aquele contrato.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

⁴ **Art. 22.** Compete privativamente à União legislar sobre: XI – trânsito e transporte; Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.



ESTADO DE SANTA CATARINA CONSELHO ESTADUAL DE TRÂNSITO – CETRAN/SC

§ 2º O CONTRAN poderá autorizar, em caráter experimental e por período prefixado, a utilização de sinalização não prevista neste Código.

(...)

Art. 90. Não serão aplicadas as sanções previstas neste Código por inobservância à sinalização quando esta for insuficiente ou incorreta.

§ 1º O órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via é responsável pela implantação da sinalização, respondendo pela sua falta, insuficiência ou incorreta colocação.

§ 2º **O CONTRAN editará normas complementares no que se refere à interpretação, colocação e uso da sinalização.**”

Complementando a legislação federal, a Resolução CONTRAN nº 973, de 18 de julho de 2022, institui o regulamento de sinalização viária, com o objetivo de estabelecer as especificações e requisitos técnicos a serem adotados em todos o território nacional, por todos os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, quando da implementação das soluções adotadas pela Engenharia de Tráfego e Sinalização.

Não obstante, as referidas leis municipais inovam no assunto ao criarem diversas antinomias jurídicas que não encontram respaldo na legislação federal, tampouco nas respectivas normas regulamentadoras, além de invadirem competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte.

Sobre a instalação de aparelho, equipamento ou qualquer outro meio tecnológico de controle de velocidade de veículos automotores nas vias públicas, o Supremo Tribunal Federal possui julgados proferidos em controle concentrado de constitucionalidade, cujas ementas servem para indicar o paradigma:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE INSTALAÇÃO DE APARELHO, EQUIPAMENTO OU QUALQUER OUTRO MEIO TECNOLÓGICO DE CONTROLE DE VELOCIDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NAS VIAS DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE. VIOLAÇÃO AO ART. 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (ADI 3897, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-075 DIVULG 23-04-2009 PUBLIC 24-04-2009 EMENT VOL-02357-01 PP-00040 LEXSTF v. 31, n. 364, 2009, p. 21-26)”

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **BARREIRAS ELETRÔNICAS. TRÂNSITO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO.** PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Lei 11.824, de 14.08.2002, do estado do Rio Grande do Sul. Inconstitucionalidade. **O disciplinamento da colocação de barreiras eletrônicas para aferir a velocidade de veículos, por inserir-se na matéria trânsito, é de competência exclusiva da União** (art. 22, XI, da CF/1988). Precedentes. Pedido julgado procedente. (ADI 2718, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJ 24-06-2005 PP-00005 EMENT VOL-02197-1 PP-00055 LEXSTF v. 27, n. 320, 2005, p. 29-33 RNDJ v. 6, n. 69, 2005, p. 80-82 RB v. 17, n. 505, 2005, p. 52)”

No mesmo sentido, também exercendo o controle concentrado de constitucionalidade, o Tribunal de Justiça barriga-verde reconheceu inexistir disposição legal, na Constituição Estadual de Santa Catarina, que autorize o Município a legislar sobre trânsito e transporte, nesses termos:



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. RADARES ELETRÔNICOS. TRANSPORTE E TRÂNSITO. INTERESSE LOCAL DA MUNICIPALIDADE. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA.

NÃO HÁ PREVISÃO ESTADUAL CONSTITUCIONAL À MUNICIPALIDADE LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE; NA VERDADE, TAL COMPETÊNCIA LEGISLATIVA É PRIVATIVA DA UNIÃO, CONFORME EXPRESSA O INCISO XI DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

EXISTENTE NÍTIDO VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE; AFINAL, TRÂNSITO E TRANSPORTE SÃO MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO E DISPOR SOBRE ÓBICE DE RADARES DE VELOCIDADE VAI ALÉM DO MERO INTERESSE LOCAL OU SUPLEMENTAÇÃO DE NORMA ESTADUAL OU FEDERAL, CARACTERIZA-SE INDISPENSÁVEL A PROCEDÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO, POR OFENSA AO ARTIGO 112 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA E AO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5065955-15.2021.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Ricardo Fontes, Órgão Especial, j. 06-07-2022).”

O acórdão paradigma, emanado pela Corte Catarinense, não se descurou de analisar a competência, também de matriz constitucional, conferida aos municípios para legislar sobre assunto de interesse local. Contudo, na hipótese, a conclusão inclinou-se no seguinte sentido:

“Não há, pois, viabilidade ao Município, em diplomas legislativos locais, dispor acerca da proibição de radares portáteis de velocidade em suas vias públicas. E a norma ora em apreço, sem dúvida, tratou da matéria trânsito, ao produzir um impacto significativo nas relações entre a Administração e os motoristas, constatando-se invasão patente na competência da União, a quem incumbe, por força de categórica previsão constitucional, prescrever as regras de tal temática. Não se diga, de outro vértice, que o artigo 112, inciso I, da CESC, confere a prerrogativa em discussão ao Município. A expressão "interesse local" não detém matriz hábil e capaz de validar a edição de lei, pelo ente federativo mencionado, que estabeleça a coibição do emprego dos controladores eletrônicos de velocidade em suas vias públicas, inexistindo, outrossim, espaço normativo para "suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber" (inciso II do dispositivo em questão). Não é razoável, com efeito, que se tenha por um interesse local a vedação, mediante texto de caráter imperativo, do uso dos equipamentos indicados.”

Sobre o conceito da expressão, a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵ assinala que:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União."

Como dito anteriormente, há “aparente” vício de inconstitucionalidade formal na edição das mencionadas leis municipais, circunstância ensejadora de indesejada insegurança jurídica aos “players” do Sistema Nacional de Trânsito.

⁵ Direito municipal brasileiro. 11. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 107.



Por prudência, o presente “ponto de vista” deve ser interpretado como mera conjectura, uma vez que a presunção de constitucionalidade da lei decorre do processo legislativo de onde emanou. Portanto, apenas quando pacificada, acima de toda dúvida, a jurisprudência, pelo pronunciamento final e definitivo do órgão do Poder Judiciário que detém competência para declarar a compatibilidade da lei *lato sensu* com a Constituição Federal, é que haverá ela de merecer a consideração da instância administrativa.

Antes disso, o Conselho Estadual de Trânsito do Estado de Santa Catarina, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade, nem ao menos afastar incidentalmente a aplicação de lei na esfera de exercício das suas atribuições.

3. Conclusão:

Trânsito e transporte são matérias de competência legislativa privativa da União e dispor sobre uso de radares na fiscalização de velocidade de veículos automotores a sinalização de trânsito vai além do mero interesse local ou suplementação de norma estadual ou federal.

Dessa forma, a municipalidade, segundo a jurisprudência consolidada, exercida no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade, carece de competência para legislar sobre o tema.

Não obstante, o Conselho Estadual de Trânsito do Estado de Santa Catarina, órgão sem função jurisdicional, não tem atribuição para declarar a inconstitucionalidade, nem ao menos pode afastar incidentalmente a aplicação de lei na esfera de exercício das suas atribuições.

É o Parecer que submeto a análise e superior deliberação deste Colendo Plenário do Conselho Estadual de Trânsito de Santa Catarina – CETRAN/SC.

Florianópolis, 20 de junho de 2023.

João Eduardo Eládio Torret Rocha
Relator

Aprovado por unanimidade na Sessão Ordinária nº 23 de 20 de junho de 2023.

Atanir Antunes
Presidente do CETRAN/SC