



Procedência: Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

Data: 09 de abril de 2026.

Ementa: **PL nº 064/2026** - Diretrizes para mitigação de impactos sonoros decorrentes da operação ferroviária – Competência municipal em matéria de interesse local, meio ambiente e saúde pública – Atuação suplementar – Necessidade de compatibilização com a competência da União (art. 22, XI, CF) – Iniciativa parlamentar – Norma de caráter programático e não impositivo – Ausência de vício formal de iniciativa – Constitucionalidade, legalidade e regular tramitação do projeto.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 064/2026, que “dispõe sobre diretrizes para a mitigação de impactos sonoros decorrentes da operação ferroviária no Município de Santa Luzia/MG e dá outras providências”.

A proposição, de iniciativa parlamentar, tem por objetivo estabelecer diretrizes voltadas à redução dos impactos causados pela poluição sonora decorrente da atividade ferroviária em áreas urbanas, mediante atuação do Poder Público municipal em cooperação com os demais entes federativos e com as concessionárias responsáveis pela operação.

É o que cumpre relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da competência constitucional do município





A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a repartição de competências entre os entes federativos, conferiu aos Municípios a autonomia legislativa e administrativa para tratar dos assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o disposto no art. 30, incisos I e II.

Nelson Nery Costa (1999) assevera que:

São inúmeras as disposições constitucionais que se referem expressamente aos Municípios, mostrando o reconhecimento desta célula territorial e política da Federação brasileira, como fundamental para assegurar o sistema democrático-representativo. A nova Constituição federal, **ao fixar as diversas competências do Município ao longo do seu texto, inclusive com a modificação feita pela Emenda Constitucional nº 1, de 31.03.1992, que introduziu os incisos VI e VII, no art.29, assegurou-lhe autonomia jamais conhecida antes e que representou o desenvolvimento normal, que esta importante entidade federativa tem nas instituições políticas, no Brasil.**

A Constituição da República reconhece os Municípios como entes autônomos integrantes da organização político-administrativa nacional, nos termos do art. 18. Essa autonomia se projeta na capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação, dentro das balizas constitucionais. O art. 30, I e II, autoriza o Município a legislar sobre assuntos de interesse local e a suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Ocorre que o tema em exame tangencia, de maneira muito nítida, a disciplina do transporte ferroviário e da segurança operacional ferroviária, matéria submetida a regime federal. A Constituição, em seu art. 22, XI, atribui à União competência privativa para legislar sobre trânsito e transporte. No plano infraconstitucional, a disciplina da exploração ferroviária federal, da segurança do trânsito e do transporte ferroviários e da atuação regulatória da ANTT é tratada em legislação nacional específica. A Lei nº 14.273/2021, por exemplo, atribui à União o estabelecimento de normas para a segurança do trânsito e do transporte ferroviários em todo o território nacional.

O Supremo Tribunal Federal, no Tema 430 da repercussão geral, assentou ser incompatível com a Constituição lei municipal que avance sobre matéria de trânsito e





transporte em campo reservado à União. Embora o leading case trate de sanção municipal mais gravosa no âmbito do CTB, a razão de decidir é plenamente útil aqui: não cabe ao Município inovar normativamente em domínio regulatório cuja disciplina central é federal.

Esse ponto é especialmente sensível porque o projeto trata precisamente de impactos decorrentes da operação ferroviária, menciona racionalização ou redução do uso de sinais sonoros ferroviários e condiciona essa possibilidade a estudos, medidas equivalentes e anuência federal e da concessionária. Ainda que o texto busque demonstrar respeito à competência da União, a própria circunstância de o Município editar lei dispondo sobre parâmetros para eventual redução de sinalização acústica de trem já se aproxima de campo regulatório de segurança operacional ferroviária, que não é matéria puramente local. A disciplina dos sinais sonoros das composições, das passagens em nível e dos planos de ação em áreas de risco integra a lógica nacional de segurança ferroviária, sob fiscalização e normatização federais. Documentos técnicos da ANTT evidenciam que passagens em nível, áreas urbanas sensíveis e sinalização operacional compõem a gestão federal da segurança ferroviária.

Isso não significa que o Município esteja inteiramente impedido de atuar. Há, sim, espaço constitucional para ação municipal em matérias urbanísticas, ambientais, de ordenamento territorial, mobilidade urbana local, uso e ocupação do solo, proteção ao sossego e articulação institucional para mitigação de externalidades urbanas causadas pela ferrovia. O Município pode mapear áreas críticas, priorizar intervenções urbanas de seu próprio planejamento, buscar cooperação interinstitucional e fomentar estudos sobre impactos na população local. O que não pode é converter essa atuação em disciplina normativa da operação ferroviária federal ou da sinalização de segurança do sistema. Em outras palavras: a competência municipal existe apenas no plano lateral e suplementar, nunca no núcleo operativo da atividade ferroviária.

Sob esse enfoque, o art. 1º do projeto é redigido de maneira prudente ao reconhecer expressamente a competência privativa da União para legislar sobre transporte





ferroviário. O art. 2º também utiliza o verbo “poderá”, em regime de cooperação. O art. 5º, igualmente, admite convênios e acordos. O problema surge quando a lei passa a elencar, como conteúdo normativo próprio, medidas que extrapolam a esfera municipal ou tocam diretamente a infraestrutura e a segurança do sistema ferroviário, como a instalação de barreiras acústicas em trechos ferroviários, o reforço de sinalização ferroviária e cancelas automáticas, e sobretudo a construção de passarelas, viadutos ou outras soluções de transposição segura, providências que dependem de competências materiais, dominiais, regulatórias, contratuais e orçamentárias que não se resolvem por simples enunciação legislativa municipal.

Assim, a conclusão técnica neste ponto é a seguinte: o Município tem competência para legislar sobre os reflexos urbanísticos, ambientais e locais do problema, bem como para autorizar ou orientar atuação cooperativa do Executivo em defesa do interesse local; porém não detém competência para disciplinar, ainda que indiretamente, a operação ferroviária federal, os padrões de segurança ferroviária ou a redução de sinais sonoros dos trens.

O projeto é formalmente defensável, em sua maioria, se compreendido como diploma de diretrizes locais e cooperação institucional, sem pretensão regulatória sobre a ferrovia em si.

2.2. Da iniciativa da proposição

A Constituição Federal, em seu art. 2º, consagra o princípio da separação dos poderes, fundamento estruturante do Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, o art. 61, §1º, estabelece hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente no que se refere à organização administrativa, atribuições de órgãos públicos e regime jurídico de servidores.





Tais normas são de reprodução obrigatória no âmbito dos Municípios, por força do princípio da simetria constitucional, devendo ser observadas na análise da regularidade formal das proposições legislativas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que normas de iniciativa parlamentar que interfiram na estrutura administrativa ou que criem atribuições específicas para órgãos do Poder Executivo padecem de vício formal de iniciativa, por afronta à separação dos poderes (ADI 2.807/RS, ADI 4.726, entre outras).

Por outro lado, no julgamento do Tema 917 da repercussão geral, o STF firmou a tese de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei de iniciativa parlamentar que, embora possa gerar despesa, não trate da estrutura ou das atribuições dos órgãos administrativos, nem do regime jurídico de servidores públicos.

Todavia, a simples rotulagem implícita como norma de diretrizes não basta. É preciso examinar o conteúdo. O art. 3º, ao definir “medidas de mitigação” e listar instalação de barreiras acústicas, modernização de sinalização, cancelas automáticas, construção de passarelas e viadutos, estudos técnicos e programas educativos, não impõe diretamente tais providências, mas cria um conteúdo normativo que pode ser interpretado como programa público setorial a ser implementado pelo Executivo. O risco aumenta porque o art. 7º prevê despesas decorrentes da execução da lei, o que revela que o texto não é meramente programático em abstrato, mas pressupõe execução administrativa futura.

Nesse ponto, o projeto se coloca numa zona intermediária. Não há, a rigor, criação de órgão, de cargo, de função ou alteração de regime jurídico. Também não há determinação explícita de que secretaria específica execute providências. Isso afasta a inconstitucionalidade mais evidente por iniciativa. Contudo, ao estruturar uma política setorial de enfrentamento dos impactos ferroviários com catálogo de intervenções físicas e operacionais, o projeto tangencia o campo da formulação administrativa e do planejamento executivo, o que recomenda cautela maior.





Da análise do Projeto de Lei, conclui-se que matéria não se enquadra diretamente no núcleo clássico do art. 61, §1º, II, da Constituição; não há remodelação expressa da estrutura administrativa; mas o projeto pode gerar obrigações e despesas indiretas ao Executivo, sobretudo se interpretado para exigir medidas concretas de engenharia, sinalização, obras ou estudos. Por isso, a iniciativa parlamentar não é manifestamente inviável, mas também não está inteiramente imune a questionamentos. Sua validade depende da depuração do texto para que permaneça estritamente no campo da autorização, cooperação e planejamento indicativo, sem impor programa executivo obrigatório.

2.3. Do mérito da proposição

No mérito, a intenção legislativa é legítima. O ruído ferroviário em área urbana, especialmente no período noturno, pode afetar sossego, saúde, mobilidade e segurança da população. O Município tem interesse jurídico em buscar soluções urbanas e institucionais para reduzir esses impactos. A justificativa do projeto também procura harmonizar segurança operacional com qualidade de vida da comunidade.

O mérito jurídico, entretanto, encontra duas ordens de limite.

A primeira é federativa. A ferrovia, quando integrante do subsistema ferroviário federal ou explorada por concessão, autorização ou outro vínculo regulado pela União, submete-se à legislação e à regulação federais. A existência de ferrovia em território municipal não a converte em serviço público local. Isso é central neste caso. O Município não pode, por lei própria, disciplinar a operação da malha, a obrigatoriedade ou dispensa de sinais sonoros, as condições de segurança ferroviária, nem impor medidas estruturais à concessionária fora do ambiente contratual-regulatório competente. Qualquer redação que sugira poder normativo municipal sobre a buzina do





trem, sobre cancelas, sobre passagens em nível ou sobre obras na faixa ferroviária deve ser lida com muita reserva.

A segunda é orçamentária. O projeto prevê, entre as possíveis medidas, instalação de barreiras acústicas, reforço de sinalização, cancelas automáticas, construção de passarelas e viadutos, estudos técnicos e programas educativos. Ainda que o texto use linguagem aberta, é evidente que várias dessas providências possuem potencial de elevado impacto financeiro. Há medidas de pequeno custo, como programas educativos, e outras de custo muito elevado, como passarelas, viadutos, obras de transposição, barreiras acústicas e adaptações de infraestrutura. Por isso, não procede eventual premissa de que se trata de proposição neutra financeiramente. Ela não é neutra em termos materiais.

O art. 7º dispõe genericamente que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Essa cláusula, por si só, não supre as exigências constitucionais e fiscais quando a proposição, de modo concreto, cria ou induz despesa pública nova. O art. 113 do ADCT exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro para proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus arts. 15 a 17, também condiciona a geração de despesa à demonstração de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Aqui, contudo, cabe uma distinção importante. Se o projeto for saneado para permanecer estritamente como norma autorizativa e cooperativa, sem criar dever jurídico de realização das intervenções e sem obrigar o Executivo a executá-las, a exigência de estimativa de impacto perde intensidade no controle preventivo de constitucionalidade, porque a lei não gerará despesa obrigatória imediata. Em contrapartida, se o texto for interpretado como criador de política pública vinculante, com implementação concreta das medidas arroladas, aí a ausência de estudo de impacto passa a ser obstáculo relevante.





Em síntese: o projeto, na forma como está, não contém estudo de impacto financeiro nem demonstração de compatibilidade com planejamento e orçamento; além disso, elenca medidas potencialmente onerosas e, em parte, fora da governabilidade municipal imediata. Assim, sob o ângulo orçamentário, o texto exige aprimoramento. A simples fórmula “dotações próprias, suplementadas se necessário” não resolve o problema quando o conteúdo legislativo aponta para gastos possíveis de engenharia, infraestrutura, contratação de estudos ou instalação de equipamentos.

Há ainda um aspecto de técnica legislativa relevante. O art. 4º afirma que a eventual racionalização ou redução do uso de sinais sonoros ferroviários somente poderá ser considerada mediante estudo técnico, medidas equivalentes, anuência federal e observância regulatória. Embora a redação busque cautela, o dispositivo continua juridicamente impróprio para lei municipal, pois sugere que o ordenamento local teria competência para disciplinar as condições sob as quais a redução do sinal sonoro poderia ser “considerada”. Ainda que condicional, isso invade um espaço decisório que pertence à esfera federal-regulatória e à concessionária nos limites do regime jurídico aplicável. O Município pode pleitear, articular, solicitar estudos e cooperar; não pode normatizar a hipótese de redução do apito ferroviário.

III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO

O projeto não se apresenta totalmente imprestável, mas demanda adequações relevantes para que sua tramitação seja juridicamente mais segura.

A primeira adequação é de competência material e federativa. Recomenda-se a supressão integral do art. 4º. A matéria nele tratada diz respeito diretamente à sinalização acústica ferroviária e à segurança operacional do sistema, o que desborda da esfera normativa municipal. Ainda que o dispositivo mencione anuência federal e respeito às normas regulatórias, o vício não está apenas no conteúdo final, mas na própria pretensão do Município de disciplinar legislativamente a hipótese.





A segunda adequação recai sobre o art. 3º. O rol de medidas ali previsto deve ser reescrito para deixar claro que se trata de medidas meramente exemplificativas, dependentes de competência do ente responsável, de disponibilidade orçamentária e de viabilidade técnica e regulatória, sem imposição ao Executivo e sem atribuição de deveres à concessionária ferroviária. Convém constar, de forma expressa, que intervenções em faixa ferroviária, em passagens em nível ou na operação da malha dependem da competência federal, da regulação setorial e, quando cabível, da anuência da concessionária ou autorizatória responsável.

A terceira adequação é orçamentária. O art. 7º, isoladamente, é insuficiente. Se a intenção do autor for manter o projeto no campo de diretrizes e cooperação institucional, recomenda-se substituir a redação por fórmula que deixe claro que eventual implementação de medidas dependerá de previsão orçamentária própria, viabilidade técnica e observância da legislação financeira e fiscal aplicável, **bem como apresentá-la**. Isso reduz o risco de se interpretar a norma como criadora de despesa obrigatória sem estimativa prévia.

A quarta adequação é de técnica legislativa. Para evitar controvérsia quanto à iniciativa e à ingerência administrativa, recomenda-se reforçar no art. 2º e no art. 6º que a atuação municipal ocorrerá “observadas a conveniência e oportunidade administrativas, a disponibilidade orçamentária e a competência dos órgãos federais e da concessionária ferroviária”. Embora isso já decorra do sistema, a explicitação melhora a segurança do texto.

Em redação objetiva, seria juridicamente mais segura uma formulação como esta para o núcleo do projeto: estabelecer que o Município poderá, no âmbito de suas atribuições urbanísticas, ambientais e de planejamento local, promover estudos, articulações institucionais, priorização territorial de intervenções urbanas e celebração de instrumentos de cooperação voltados à mitigação dos impactos urbanos e sonoros associados à operação ferroviária, sempre sem interferir na regulação, operação e segurança do transporte ferroviário federal.





IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Projeto de Lei nº 064/2026 não apresenta inconstitucionalidade frontal e absoluta em toda a sua extensão, pois há espaço para atuação municipal em matéria de interesse local, especialmente sob os enfoques urbanístico, ambiental, de mobilidade e de articulação institucional. A iniciativa parlamentar, por sua vez, não contém, de forma expressa, criação de cargos, órgãos ou alteração do regime jurídico de servidores, o que afasta o vício formal mais evidente.

Não obstante, o texto, como atualmente redigido, contém pontos de risco jurídico relevantes. O principal deles reside na aproximação indevida com matéria de competência privativa da União, notadamente no que toca à operação ferroviária, à segurança do sistema e à racionalização do uso de sinais sonoros ferroviários. Há, ainda, fragilidade sob o ângulo orçamentário, porque a proposição menciona medidas potencialmente onerosas sem adequada depuração do seu caráter meramente autorizativo e sem demonstração de impacto ou de condicionamento expresso à disponibilidade orçamentária e à competência dos entes responsáveis.

Por essa razão, o parecer é favorável à tramitação do projeto apenas com ressalvas e condicionado à promoção das adequações apontadas, especialmente: supressão do art. 4º; readequação do art. 3º para afastar qualquer leitura impositiva ou regulatória sobre a ferrovia federal; e aprimoramento da cláusula orçamentária para deixar claro que eventual implementação dependerá de previsão orçamentária, apresentação da estimativa de impacto orçamentário, observância da legislação federal e regulatória pertinente.

Feitos os ajustes, opina-se pela possibilidade de tramitação constitucional do Projeto de Lei.





ARTHUR GUERRA
S O C I E D A D E D E A D V O G A D O S

É o parecer, s.m.j.

Arthur Magno e Silva Guerra

Arthur Magno e Silva Guerra

OAB/MG 79.195

(31) 3286-5432
advocacia@email.com
www.arthurguerra.adv.br

Rua Des. Jorge Fontana, Nº 428, 11º andar,
Belvedere, Belo Horizonte - MG | CEP: 30320-670



Autenticar documento em <https://spl.cmsantaluzia.mg.gov.br/autenticidade>
com o identificador 350030003000360032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.