



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 017/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 02/2024 – “Dispõe sobre a sinalização de áreas sujeitas a alagamento no Município de Valinhos e dá outras providências”.

Autoria: Vereador Marcelo Yoshida.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a sinalização de áreas sujeitas a alagamento no Município de Valinhos e dá outras providências”.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores¹.

Cumprе destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38². Destarte, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

¹ Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

² Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, temos que por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, da CF).

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"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". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Nessa toada, para Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

No que tange à **competência legislativa** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*
- III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - abertura de créditos adicionais.*

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** com a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

“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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

*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.*

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) .Grifo nosso.

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tese de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, *data máxima vênia*, ao tencionar a obrigatoriedade de sinalização pelo Poder Executivo em vias públicas obrigando inclusive a confecção de estudo viário e mapeamento das áreas correlatas, o projeto adentra em matéria típica da gestão vulnerando o postulado da separação dos poderes e a denominada regra da reserva de Administração, constantes dos artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”

Acerca do tema segue entendimento doutrinário³:

*A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “**reserva de administração**” como um verdadeiro “**núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei**”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.*

A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:

*a) reserva geral de administração: fundamenta-se no **princípio da separação de poderes** e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa;*

e

*b) reserva específica de administração: **quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.***

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado

³ Disponível em: <<https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>>. Acesso em: 25/01/2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.

Nessa linha colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos análogos:

*ADI. São José do Rio Preto. Autor, o Prefeito. Lei local n. 14.435, de 16/6/2023. **Obriga instalação de locais para embarque e desembarque de carros de aplicativos e regula sinalização de trânsito naqueles espaços. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade configurada. Além de criar obrigações para a Administração, é do Chefe do Executivo a atribuição de iniciativa de lei para regular trânsito local. Infringência ao quanto disposto nos artigos 5º; e 47, II, XIV, XIX, "a", da Constituição Estadual, incidentes por simetria (art. 144). Precedentes do Órgão Especial. Procedência.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155625-90.2023.8.26.0000; Relator (a): Costabile e Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/09/2023; Data de Registro: 28/09/2023)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.254, DE 11 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE DISPÕE SOBRE A 'PROIBIÇÃO DE RADARES MÓVEIS OU FIXOS SEM A FUNÇÃO DE LOMBADA ELETRÔNICA NO MUNICÍPIO DE VALINHOS' – ALEGADA MÁCULA AO PACTO FEDERATIVO POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DA UNIÃO EM TEMA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE (ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA) – INOCORRÊNCIA – LEI QUE NÃO CONTRARIA FRONTALMENTE A NORMATIZAÇÃO FEDERAL, MAS APENAS DISCIPLINA, À LUZ DE INTERESSE LOCAL, O USO DE EQUIPAMENTO PARA FISCALIZAÇÃO/MEDIÇÃO DE VELOCIDADE NO TRÂNSITO DO MUNICÍPIO – INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA, TODAVIA, POR FUNDAMENTO DIVERSO À LUZ DO PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – LEI QUE, AO PRETENDER DISPOR SOBRE TEMA RELATIVO A TRÂNSITO E TRANSPORTE, INSTITUINDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2191102-14.2022.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/08/2023; Data de Registro: 17/08/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Santo José do Rio Preto. Lei nº 14.252, de 7 de outubro de 2022, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de estudo prévio para a instalação de radar fixo", de iniciativa da Edilidade. Caracterizada afronta ao pacto federativo, dada a invasão pelo Município na esfera legislativa atribuída exclusivamente à União. Hipótese, ademais, em que o ato normativo, ao cometer obrigações ao Executivo, desrespeitou a independência entre os Poderes. Inteligência dos artigos 22, inciso XI, da Constituição federal e 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual. Exame da jurisprudência. PROCEDÊNCIA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2250928-68.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2023; Data de Registro: 01/06/2023)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – São José do Rio Preto – Lei Municipal n.º 14.142/2022, que "dispõe sobre a sinalização vertical e horizontal de toda fiscalização eletrônica de velocidade efetuada por meio de lombada eletrônica e radar móvel ou fixo nas vias urbanas do município" – Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista no artigo 22, inciso XI, da Constituição Federal – Descumprimento das balizas constitucionais que atribuem as competências legislativas dos Municípios, de reprodução obrigatória pelos Estados – Inobservância do artigo 144 da Constituição Estadual – Violação do princípio da reserva da Administração configurada, pois a lei impugnada avança sobre matérias típicas da gestão, acarretando ofensa à separação de poderes – Inconstitucionalidade manifesta, conforme precedentes do E. Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial – Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2058983-89.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/08/2022; Data de Registro: 05/08/2022)

Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação à Lei nº 7.501, de 09 de janeiro de 2013, do Município de Marília, que revoga a lei nº 7.020/09, do mesmo Município, e dá outras providências. Lei



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*impugnada que dispõe sobre a obrigatoriedade de sinalização de alerta nas vias que possuam instrumentos eletrônicos de medição de velocidade – radares – , situada nas quadras que antecedem aos locais onde referidos equipamentos se encontrem instalados. Previsão dos efeitos de que a falta de sinalização acarretará à validade ou invalidade do auto de infração de trânsito. Estabelecimento de condições para que se autorize a operação de radares nas vias públicas da municipalidade. Fixação de um limite de tolerância a ser observado pelo órgão de trânsito municipal em moldes diversos daqueles previstos na normativa federal sobre a matéria, especificamente no CTB e na Resolução nº 396/2011, do CONTRAN. Violação da competência privativa da União para legislar sobre o trânsito, prevista no artigo 22, inciso XI, da CF. Precedentes do STF. **A matéria tratada na legislação questionada, de iniciativa parlamentar, que, além de já disciplinada em âmbito federal, se insere nas atribuições conferidas por referida legislação ao Órgão Executivo Municipal, a quem incumbirá disciplinar a localização, sinalização, instalação e operação dos medidores de velocidade. Inteligência dos artigos 12, inciso I, e 21, incisos I, III e VI, ambos do CTB, e dos artigos 4º a 9º, de mencionada Resolução do CONTRAN. Afronta ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. Afastamento de efeito ripristinatório indesejado apontado na inicial. Possibilidade. Norma questionada que revogou lei anterior cuja inconstitucionalidade também é destacada na petição inicial. Doutrina e precedentes do STF. Lei revogada, também de iniciativa parlamentar, que proibia a comprovação de infrações de trânsito por meio de aparelhos eletrônicos, restringindo, ainda, a instalação de medidores de velocidade na municipalidade. Constatada indevida restrição ao exercício do poder de polícia de trânsito a ser efetivado pelos Órgãos Executivos Municipais. **Afronta à separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada. Precedentes deste Colegiado. Procedência dos pedidos.**(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2015269-21.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/07/2018; Data de Registro: 31/07/2018)***

Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

*“Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, **que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo**, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.*”

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em “Minuta de Projeto de Lei” mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.”

Ante o exposto, embora deveras louvável a intenção do nobre edil, considerando que as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo são uníssonas acerca da competência privativa do Executivo para dispor sobre a matéria, sugere-se, respeitosamente, a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 08 de fevereiro de 2024.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica