



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: requerimento de parecer acerca do Projeto de Lei nº 5/2026 que dispõe sobre o ressarcimento de danos materiais e pessoais sofridos por cidadãos em decorrência de acidentes automobilísticos causados por falhas, omissões ou deficiências atribuíveis ao Município.

Senhor Procurador Chefe:

1 Introdução

Os pareceres jurídicos elaborados pela Procuradoria Legislativa devem verificar a compatibilidade dos projetos legislativos com o ordenamento jurídico brasileiro como um todo, em especial a Constituição da República e a Constituição do Estado de São Paulo.

As regras gerais trazidas pela Carta Magna possuem caráter impositivo, devendo ser observadas nas três esferas de governo, de modo que o Município não pode delas se afastar, em harmonia com o artigo 144 da Constituição do Estado, que exige observância também aos princípios estabelecidos na Carta Federal.

De partida, o parecerista observa se o projeto de lei contraria a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A regra é que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro do Parlamento, ao chefe do Poder Executivo e aos cidadãos.

Por exceção, a Constituição da República, no artigo 61, § 1º, II, reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para as leis que disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

aumento de sua remuneração; criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública; e servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

Em seguida, deve ser examinado se o projeto de lei viola a separação de poderes, assim entendida na função precípua do Poder Executivo de administrar a cidade (“executar às leis”), se a matéria tratada pela lei em questão situa-se na chamada 'reserva da administração', que compreende as competências próprias de gestão atribuídas exclusivamente ao Poder Executivo (art. 47, II e XIV e XIX, 'a', da Constituição Estadual). Para tanto, confere-se se algum comando contido no projeto de lei acaba por determinar à Administração condições específicas a serem seguidas na regulamentação da lei, vale dizer, o *modus operandi* para a execução concreta do comando legal.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Ato contínuo, o projeto de lei é submetido ao crivo da divisão constitucional das competências federais. Moneto em se verifica se a matéria tratada no projeto não violou a lista de assuntos privativos da União para legislar a respeito (art. 22 da C.R.).

Por derradeiro, o texto do projeto de lei deve ter sua compatibilidade apurada



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

em relação às normas constitucionais em sentido amplo, momento em que se verifica se não há violação de um comando constitucional específico, como os direitos e as garantias individuais ou princípios constitucionais, por exemplo, a proporcionalidade em sentido estrito (devido processo legislativo substantivo).

Ressalte-se que, se ainda alguma dúvida possa restar, é de prudência prestigiar, até para atender ao princípio democrático da constituição dos parlamentos, a presunção relativa de constitucionalidade das leis subconstitucionais, ausente bastante confirmação em contrário de sua validade.¹

2 Do projeto de lei sob análise

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Referida independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não somente os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Bem assim, embora a autonomia dos Municípios esteja constitucionalmente assegurada, as Constituições da República e do Estado de São Paulo estabelecem

¹ Cf. nesse sentido: TJSP. Direta de Inconstitucionalidade nº 2116550-44.2023.8.26.0000. Julgada em 30/08/2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

que as capacidades de auto-organização e de autolegislação desse ente federativo devem observar os ditames da Lei Fundamental do país e da Constituição Estadual.

E, analisando-se o projeto de lei, verifica-se que ele viola o pacto federativo, ao tratar de temática cuja competência para legislar é privativa da União.

Com efeito, entre as competências legislativas privativas da União, constantes no artigo 22 da Constituição Federal, estão “*direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho*” (inciso I).

Salienta Bernardo Gonçalves Fernandes:

“Certo é que os Municípios não podem complementar, em regra, as matérias do art. 22 da CR/88, pois as mesmas são de competência privativa da União (não tendo concorrência com os outros entes), a não ser que o inciso do art. 22 deixe expresso que a União irá traçar apenas diretrizes gerais. (...) Assim sendo, a resposta sobre quais matérias poderão ser objeto de competência suplementar pelos Municípios está no próprio art. 30, II, que determina que o Município poderá suplementar 'no que couber' as legislações federais e estaduais. Porém, o sentido deve ser aquele que entende que o 'no que couber' significa que: a) matérias que envolvam assuntos de interesses locais; e b) matérias que envolvam o art. 23 (competências administrativas comuns) e art. 24 (competências legislativas concorrentes), da CR/88.” (in Curso de Direito Constitucional, 3ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011, p. 621/622)

No caso, a interpretação do inciso I do artigo 22 da CF evidencia que, quanto à temática “direito civil”, a competência da União não se restringe a traçar diretrizes gerais, pois o texto constitucional prevê a competência legislativa privativa da União



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

para o tema. Assim, não caberia ao Município regular o assunto, como se pretende fazer no projeto de lei analisado.

Nesse sentido decidiu recentemente o Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 4.879/2023 do Município de Itapeva – Lei que dispõe sobre indenização às vítimas de acidentes decorrentes de má conservação das vias e logradouros – Inconstitucionalidade formal – Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, no caso, responsabilidade civil do poder público – Precedentes desta Corte – Ação julgada procedente. (ADI nº 2180247-39.2023.8.26.0000. Julgada em 21/02/2024).

3 Conclusão

Diante do exposto, não há como deixar de assentar a inconstitucionalidade da propositura, por inobservância da atribuição normativa exclusiva da União em relação aos aspectos atinentes à responsabilização civil do poder público, temática derivada da competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

Santa Bárbara d'Oeste, 29 de abril de 2026.

RODRIGO FORNAZIERO CAMPILLO LORENTE

Procurador Legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de De Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:

<https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=K7Z96Y83WB9KN4V1> ,

ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: K7Z9-6Y83-WB9K-N4V1

