



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**PROCESSO:** 6086/2022

**INTERESSADO:** Colenda Comissão  
Permanente de Justiça e Redação - CPJR

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 188/2022–  
Criação do programa travessia de pedestre  
iluminada.

### **Parecer jurídico**

Sr. Procurador Chefe:

#### **1- Relatório.**

O Presidente desta casa de leis, atendendo solicitação da relatoria da Comissão Permanente de Justiça e Redação, encaminhou para análise o Projeto de Lei em epígrafe.

Aos autos foram juntadas cópias: do texto do projeto de lei e da exposição de motivos.

#### **2- Das atribuições da Comissão de Justiça e Redação e do controle de constitucionalidade.**

Adentrando na análise do projeto, não é demais lembrar que a atividade da CPJR é de verificar:

- a) a constitucionalidade: compatibilidade com regras e princípios da Constituição Federal e Estadual;
- b) a legalidade: compatibilidade com as regras legais;
- c) a juridicidade: compatibilidade com o Direito como um todo (ordenamento jurídico);
- d) compatibilidade com regras regimentais;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

e) compatibilidade com regras da boa técnica legislativa redacional.

O controle de constitucionalidade das leis tem sua razão de existir no princípio da supremacia da Constituição Federal, que JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>1</sup> assim explica: *O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição.* Desta feita, essa fiscalização a respeito da constitucionalidade pode ser definida como o conjunto de órgãos e princípios que servem para assegurar a supremacia formal da constituição.

Com isto, conclui-se que devem ser consideradas inconstitucionais as “situações jurídicas” existentes, quer em projetos de normas, quer em normas prontas e acabadas, que conflitem com os princípios e regras da Constituição Federal.

Como o texto constitucional sempre prevê regras de conteúdo (materiais) e procedimentos (formais), eventuais inconstitucionalidades podem ser, em consequência, também materiais ou formais.

São inconstitucionalidades materiais, no ensinamento do professor de Direito Constitucional JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO<sup>2</sup>, da Faculdade de Direito de Coimbra, aquelas que contenham vícios de conteúdo do ato normativo, sendo que *viciadas são as disposições ou normas singularmente consideradas.*

Ou seja, isto ocorre quando a inconstitucionalidade decorrer de *uma contradição entre o conteúdo da lei e o da Lei Fundamental*, na lição de REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI<sup>3</sup>.

Já, as inconstitucionalidades formais são aquelas que decorrem da não observância do processo determinado para a elaboração normativa, o que, no dizer do citado mestre português<sup>4</sup>, atinge *o ato normativo enquanto tal, independente de seu conteúdo, e tendo em conta o processo seguido para sua exteriorização* (grifei).

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.

<sup>2</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, Coimbra: Almedina, 2ª ed., 1980, p. 448

<sup>3</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**, São Paulo: RT, 2003, p. 25

<sup>4</sup> *Loc. cit.*



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

---

**3- Do projeto de lei objeto de estudo.**

Feitas essas breves considerações, passa-se à análise do projeto de lei encaminhado para parecer.

Não se pode afirmar que o presente projeto de lei possua inconstitucionalidade material, uma vez que a Constituição da República outorga aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I).

Contudo, no aspecto formal o projeto de lei possui vício de iniciativa, pois seu proponente adentra competências exclusivas do Chefe do Poder Executivo, não observando o princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal e artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

O projeto de lei sob exame dispõe, em síntese, sobre a melhoria da iluminação nos locais de travessia de pedestres, incumbindo a Prefeitura Municipal a adotar uma série de providências e a realizar ações.

De acordo com os artigos 3º e 4º do projeto, deverão ser criadas políticas públicas e praticadas ações por parte do Poder Executivo que acarretarão diversas tarefas aos órgãos responsáveis pelo gerenciamento do trânsito no Município.

Assim, esse projeto de lei cria diversas providências a serem implementadas pelo Poder Executivo Municipal, notadamente pela coordenadoria de transporte e guarda municipal.

Como se sabe, é competência reservada do Prefeito Municipal dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da Administração Municipal, prevista no artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

Em se tratando de matéria relativa ao funcionamento da Administração Municipal, a competência para legislar sobre tais assuntos é privativa do Chefe do Executivo.

As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em "Do Processo Legislativo", ed. Saraiva, pp. 111/112).

E o processo legislativo estabelecido pela Constituição do Estado prevê que, são leis de iniciativa do Poder Executivo, as que dizem respeito à matéria relativa à gestão administrativa. Isso porque, sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que a ele se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho

o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante (ob. cit., p. 204).

Desatendida essa exclusividade, como no caso em exame, fica **patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa**. Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se

a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça (em "Direito Municipal Brasileiro", 7º ed., 1990, págs. 544/545).

Esse modelo constitucional é de observância obrigatória pelos municípios, por força do disposto no art. 144, da Constituição Estadual.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

Assim sendo, é nítida a violação dos arts. 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Não é outro o entendimento da Subprocuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, responsável pela emissão de pareceres nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades intentadas juntamente ao Tribunal de Justiça Estadual, conforme demonstram os seguintes enxertos:

O Prefeito Municipal de Catanduva propôs a presente *ação direta* objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 4.550, de 28 de abril de 2008, que *'cria o programa de trânsito seguro nas escolas das redes pública e privada de ensino do Município de Catanduva'* Entende o autor ser o ato normativo contrário à Constituição do Estado de São Paulo, tendo em vista que trata-se de lei, cuja matéria é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Por entender que ao Legislativo não é dado prover sobre todos os assuntos por meio de lei, e que somente poderá estabelecer programas gerais objetivando os valores maiores da Constituição **se não criar atribuições para órgãos públicos ou determinar (com o eufemismo autorizar) a execução de programas (competência do Executivo)**, o parecer é pela **procedência** da ação, para que seja declarada inconstitucional a Lei n.º 4.550, de 28 de abril de 2008, que *'cria o Programa Trânsito Seguro nas escolas das redes pública e privada de ensino do Município de Catanduva'*.<sup>5</sup>

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.256, de 6 de março de 2008, do Município de Valinhos, que dispõe sobre a realização de exame de acuidade visual em alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública, cujo projeto é de autoria de Vereador. Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, eis que institui programa e gera ônus à Administração. Violação do princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 5º da Constituição do Estado. Lei "autorizativa" que, na verdade, contém determinação e, por isso, não afasta a usurpação da competência material do Prefeito. Criação de programa e, em conseqüência, de despesa, sem indicação da receita. Ofensa aos artigos 25 e 176, I, da CE. Parecer pela procedência da ação.<sup>6</sup>

Lei n.º 3.375, de 3 de junho de 2008, do Município de Amparo, que institui o programa "Disque Idoso". Projeto de iniciativa parlamentar. Ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Prefeito, sob a alegação de ofensa aos artigos 5º., "caput" e 144 da Constituição do Estado. Compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a

<sup>5</sup> Parecer em ADI nº 164.269-0/4-00.

<sup>6</sup> Parecer em ADI nº 164.490-0/2-00.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

---

instituição, ampliação e aperfeiçoamento dos serviços públicos. Não é dada ao Vereador a iniciativa de projeto de lei que cria programa, com ônus para a Administração e aumento de despesa. Iniciativa que se compreende como usurpação de competência e que se opõe ao princípio da separação dos Poderes. Parecer pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.<sup>7</sup>

Tal posicionamento é sufragado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de acordo com o julgamento que se traz à colação:

A lei, cujo projeto é de autoria de vereador, foi promulgada pelo Presidente da Câmara, após veto parcial do Prefeito aos citados dispositivos, e dispõe sobre a criação de grupo de trabalho pró-Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 (GTCO) visando preparar a cidade de Guarulhos para estes eventos. Contém ela, portanto, vício de iniciativa, pois os dispositivos impugnados usurparam atribuições pertinentes a atividades próprias do Poder Executivo, relativas ao planejamento, regulamentação e gerenciamento dos serviços públicos municipais, com a criação de obrigação para os servidores daquele Poder, ou seja, violaram o princípio da independência e harmonia entre os poderes e provocaram invasão da esfera de competência do Executivo, pelo Legislativo, uma vez que a matéria neles tratada está entre aquelas que são da iniciativa exclusiva do Prefeito, a quem incumbe exercer, com exclusividade, a direção superior da Administração.

Por outro lado, os dispositivos ora questionados também violaram os princípios orçamentários constitucionais ao estabelecer a criação de despesa pública sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos, pois a obrigação por eles criada gera inúmeras despesas não previstas no orçamento, afrontando os arts. 25 e 176, inciso I, da Carta Bandeirante, que vedam a criação ou o aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. Sobre o tema, assim se pronunciou o Ministro CELSO DE MELLO na ADIN nº 352 - DF: "Ora, restando vedado ao legislador iniciar processo legislativo que importe na alteração do orçamento, indiscutível que também lhe resta proibido legislar sobre qualquer outra matéria que implique na necessidade de efetivação da dita alteração. A criação de nova despesa para o Estado, sem a existência de recursos orçamentários específicos para cobri-la, obriga a alteração do orçamento, matéria reservada à iniciativa do Executivo" (RTJ 133/1.044).<sup>8</sup>

Denota-se que as matérias são semelhantes a do projeto de lei ora sob análise, imposição de obrigações aos servidores e criação de novas despesas, sendo que o TJ/SP julgou as leis inconstitucionais.

---

<sup>7</sup> Parecer em ADI nº 166.693.0/3.

<sup>8</sup> Ação direta de inconstitucionalidade nº 0218989-27.2010.8.26.0000.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE  
PROCURADORIA

Também, nunca é demais reiterar que a iniciativa privativa não admite presunção ou interpretação ampliativa, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ADI-MC 724/RS, ajuizada pelo Governador do Rio Grande do Sul, cujo Relator foi o Ministro CELSO DE MELLO, que, em 07.05.1992, assim julgou:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (grifei)

E, por outro lado, o projeto de lei inconstitucional por vício de iniciativa não pode ser convalidado pelo detentor da competência privativa, conforme explica ALEXANDRE DE MORAES<sup>9</sup>:

Acreditamos não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial. A Súmula 5 do Supremo Tribunal Federal, que previa posicionamento diverso, foi abandonada em 1974, no julgamento da Representação nº 890-GB, permanecendo, atualmente, a posição do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de convalidação (...) (grifei).

Ou seja, da mesma forma que o vício de iniciativa em lei federal não pode ser saneado por sanção do Presidente da República, conforme pacificou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o presente projeto de lei não poderá ser convalidado por eventual sanção do Prefeito Municipal.

Esta intervenção inconstitucional dos parlamentares em assuntos da alçada do Poder Executivo, quando do manejo da função legiferante, é bem explicada por HELY LOPES MEIRELLES<sup>10</sup>:

(...) de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo, o que não pode é prover

<sup>9</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 3ª ed., p. 448.

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: 3ª ed, p. 440.



**CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE**  
**PROCURADORIA**

---

situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

Ante o exposto, o Projeto de Lei está maculado de inconstitucionalidade formal, consistente em vício de iniciativa legislativa, desrespeitando o artigo 2º da Constituição Federal; artigos 5º e 144 todos da Constituição do Estado de São Paulo; além de ilegalidade por descumprimento do artigo 63, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, sugerindo-se à Colenda Comissão Permanente de Redação e Justiça assim contemplar em seu respeitável parecer.

Santa Bárbara d'Oeste, 31 de julho de 2023.

**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 Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link: <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=DAZM9P3GC463DJVU>, ou vá até o site <http://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

**Código para verificação: DAZM-9P3G-C463-DJVU**



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO N° - CHAVE: DAZM-9P3G-C463-DJVU