



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Parecer jurídico número 321/2024

Ementa: Projeto de Lei – “Instalação de *Sonorizadores antes das faixas de pedestres*” – **1) Processo Legislativo** : 1.1) **Vício de Iniciativa** - Ausência - Política Pública – Tema 917 da Repercussão Geral, Voto do Ministro Edson Fachin no RE 1357548 – Voto do Ministro Alexandre de Moraes da RCL 65.385 -Acórdão do TJ/SP no âmbito da ADIN Estadual 022217-03.2023.8.26.0358.1.2) Rito das **Leis Ordinárias** - 1.3) **Competência Municipal** para legislar sobre o tema – ***Política de proteção à incolumidade da pessoa humana*** – Norma que aumenta a Educação pro trânsito – Competência inserida no art. 24 Inciso IX e 30 inciso II da C.F.R.B. **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – ***Debate Público*** – Política de proteção à ***incolumidade da pessoa humana*** – Educação para o trânsito – Dever de informação e sinalização do trânsito a cargo do poder público 3) Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 101-L/24, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Júlio Antônio Mariano que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica determinada a obrigatoriedade de instalação de sonorizadores a distância mínima de 5 metros antes das faixas de pedestres existentes em vias públicas de mão dupla (via de trânsito em que não há separação física entre as direções de fluxo de veículos) da Estância Turística de São Roque.

Art. 2º Fica dispensada a instalação de sonorizadores em faixas de pedestres localizadas sob semáforos.

Art. 3º O sonorizador deve ser constituído de material asfáltico, concreto ou material de demarcação viária.

Art. 4º A implantação dos sonorizadores deve se dar em caráter progressivo, com prioridade para as faixas de pedestres mais utilizadas e em compatibilidade com os recursos materiais e financeiros disponíveis.

Art. 5º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

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

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.



II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

Dentro dessa lógica, ensina o Prof. CANOTILHO¹ que a análise do aspecto formal de uma norma incide

“[s]obre o acto normativo enquanto tal, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma da sua exteriorização”. Isso significa que, sob o prisma formal, deve-se avaliar os pressupostos da proposição, especialmente a adequação de sua forma e produção, apontando, por exemplo, eventuais **vícios de competência, iniciativa ou procedimento.**

Frise-se que, quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio do rito das Leis Complementares, exatamente porque a ampliação da reserva de lei complementar ***restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo*** desenhado pela Constituição Federal já que a aprovação de uma lei complementar exige quórum de maioria absoluta, de modo sua aprovação exige traduz do Poder Executivo um **maior apoio político** que o necessário para a aprovação das leis ordinárias .

Dito isso, não se localizou na C.F.R.B o enquadramento da matéria em questão nas situações em o Constituinte fixou a obrigação do Poder Legislativo adotar o rito das Leis Complementares.

Assim, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a ***reserva de lei ordinária*** já que a **política pública** constante da presente proposta de lei contém **viés meramente DELIBERATIVO e propositivo** entendendo-se que ela deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração² garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção a saúde e a**

¹ **CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. – 7. ed. – Coimbra: Almedina, 2003. p. 959.

² A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

incolumidade do cidadão no âmbito da municipalidade não é tarefa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa feita a política pública implementada cuida da proteção de direitos e interesses não exclusivos (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera explicitação do dever maior de cuidado junto a essa sensível questão que envolve toda a urbe municipal.

A rigor, tal proposta legislativa amplia os espaços de proteção como um todo a pessoa humana que se encontre nas situações por ele especificadas.

E justamente porque esse conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO haveria vício de iniciativa CASO se tratasse de proposta iniciada pelo Legislativo.

Ademais não há que se falar em violação à Autonomia do Executivo na implementação de Políticas Públicas eis que o C. Supremo Tribunal Federal tem se posicionado, de forma reiterada, no sentido da inexistência de interferência inconstitucional do Poder Judiciário nas decisões do Poder Executivo, pois "o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas" (STF ARE 894.6085-AgR / SP Rel. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO 1ª T. j. 15/12/2015).

Em abono a essa linha de argumentação deve-se dizer que o caso mais recente sobre esse assunto é o AgR no RE nº 290.549/RJ, o qual tratava de lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

E se o Judiciário pode fazê-lo SEM que haja afronta a **Separação de Poderes**, o Legislativo pode impor tal DEVER jurídico ao Executivo com muito maior espectro de legitimidade política, exata e especialmente na medida em que é na seara do debate político-legislativo, e excepcionalmente na via judicial, que se encontra o foro adequado para a discussão e fixação das melhores políticas públicas.

É dizer: A discussão legislativa constitui o campo PRIMARIAMENTE próprio para a deliberação concernente à implementação, ou não, de dada política pública porque no seio dos diálogos entre Executivo e Legislativo que devem surgir as melhores e mais informadas SOLUÇÕES para problemas afetos as escolhas políticas.

Ao apreciar os arts. 61§ 1º da C.F.R.B. e o art. 60, §3º da Lei Orgânica deste Município, vê-se que a proposta não esbarra no rol taxativo das matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Aliás, apreciando o **Tema 917** da Repercussão Geral o STF vedou, justamente, qualquer interpretação ampliativa do conceito de reserva legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Em 2º(segundo) precedente vinculante sobre o tema, o Plenário do STF reafirmou essa posição no âmbito do RE 1357548, *verbis*:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a lei impugnada não se enquadra em nenhuma das hipóteses acima, não inova nas atribuições que já são de competência típica da Administração.

Assim, não se deu qualquer alteração ou inovação na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo.

Acerca do alcance da competência legislativa municipal, destaco trecho da decisão proferida no RE 1.221.929, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 05.08.2019: Ora, in casu, a lei que institui a atividade de seminários e palestras preventivas de combate ao tráfico de pessoas e erradicação do trabalho escravo nas escolas da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, como bem assentado pelo Tribunal de origem, não importa na alteração de estrutura ou atribuição de órgão do Poder Executivo Municipal, seja da Secretaria de Educação, seja de qualquer outra. Tampouco trata de remuneração ou regime jurídico de servidores municipais. Muito menos se diga que a legislação importou em definir currículo escolar. Ela não criou, suprimiu ou modificou conteúdo de disciplinas escolares.

Em tais circunstâncias, o entendimento adotado pelo acórdão recorrido está em harmonia com a tese assentada no julgamento do ARE 878.911, rel. min. Gilmar Mendes, Tema 917 de Repercussão Geral, DJe de 11/10/2016, no sentido de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata 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).

Demais disso, sobreleva notar, a legislação sub examine ostenta natureza eminentemente educativa, cujo mister é difundir informações a determinado grupo de vulneráveis sobre tema que lhes é sensível, passando ao largo de qualquer intuito de organização interna da Administração (...).

Por fim, destaco ainda que, conforme o entendimento reafirmado no Tema 917 da repercussão geral, ainda que a lei questionada implique despesa para a Administração Pública, essa por si só não configura razão para a sua inconstitucionalidade.

A criação de gasto público não afasta, necessariamente, a iniciativa do Poder Legislativo de qualquer esfera". (RE 1357548; DJE nº 237, divulgado em 30/11/2021; Relator Min. EDSON FACHIN)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Por fim, frise-se que apreciando caso IDÊNTICO ao presente, o STF já reafirmou a constitucionalidade de leis de idêntico teor a presente, *verbis*.

(...)Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a lei impugnada não se enquadra em nenhuma das hipóteses acima, mas apenas cria atribuição que já é inata ao Município. Assim, não se deu qualquer alteração ou inovação na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo. A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista, no art. 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral(...) (STF- RE 1350064 – Rel.Ministro Edson Fachin – Julgado em 29/11/2021)

Acresça-se que, a rigor, a proposta de norma em questão cuida de implantar política de educação para a segurança do trânsito., nos termos do artigo **30 incisos** I e II, da Constituição Federal.

Em idêntico sentido, traz-se precedente recente do TJ/SP no âmbito da ADIN Estadual, *verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Acórdão cassado. Decisão monocrática. RISTF, art. 161, parágrafo único. Lei Municipal de Mirassol n.º 4.645/22, que disciplina a instalação de faixa elevada para travessia de pedestres em frente a escolas. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Novo exame. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. "Não há impedimento ao Poder Legislativo do Município editar lei com a indicação de inclusão de faixa de pedestre em frente a escolas, considerado o intuito de promover a mobilidade urbana e segurança no trânsito". STF, Rcl 65.385-SP.

Portanto, seja em face da construção dogmática do tema quanto em atenção a jurisprudência do STF e do TJ/SP não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

Feitas tais ressalvas, lembra-se que no tocante à **Competência do Município** sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de proteger a saúde e incolumidade do cidadão que transite pelas vias municipais (art. 23 da CRFB).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para adotar providências político-administrativas e legislativas sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo.

IV. DO PROJETO DE LEI

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção a incolumidade da pessoa humana tanto para aquele que realize atividades de trânsito quanto aqueles que transitem por vias municipais.

Além disso, cabe-nos registrar que os dispositivos da norma proposta não impõem nova atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal, uma vez que o dever de fixar sinalizadores é uma derivação do dever de informar e de esclarecer a todos que, em local posterior, situa-se uma determinada faixa de pedestres.

Assim, a imposição de sonorizadores constitui-se num meio de informar aos particulares algo relevante e que, por outro lado, não viola a proporcionalidade ou a razoabilidade, constituindo medida de baixo custo e, assim, compatível com a necessidade de conscientização, informação e educação da população.

Em verdade, as normas aqui instituídas são parte de obrigações já assumidas pela Administração Pública no âmbito de suas responsabilidades constitucionais seja em face do cidadão seja em face daqueles que realizam o trânsito nesta urbe.

Com efeito, a Lei aqui analisada cuidou de fixar uma política pública, ou uma das medidas de política pública e de estabelecer regras que garantissem sua efetividade, correlatas à mobilidade urbana e à segurança no trânsito, com o intuito de promover a redução da velocidade dos veículos e proporcionar maior segurança e acessibilidade aos transeuntes, no caso em tela, na maioria crianças e adolescentes, o que é extremamente salutar, considerando-se ainda o altíssimo nível de mortes por acidente de trânsito.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que as matérias constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Administração³ garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção ao cidadão que transita pela cidade além de se tratar de projeto que amplia a Educação para o trânsito como um todo no âmbito da municipalidade, não estando tal proposição contida nas situações explicitadas no **art.61 §1º da** CF consoante entendimento do STF sobre o tema fixado no âmbito do Tema 917 da Repercussão Geral e dos votos dos Ministros Edson Fachin no RE 1357548, do Ministro Alexandre de Moraes da RCL 65.385 e do TJ/SP no âmbito da ADIN Estadual 022217-03.2023.8.26.0358.

Quanto ao conteúdo material da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica a proteção a pessoa humana constituindo-se ainda numa norma de proteção e Educação pro trânsito.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Obras e Serviços Públicos** o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) turno de votação com o quórum para aprovação de simples exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 04/12/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

³ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.