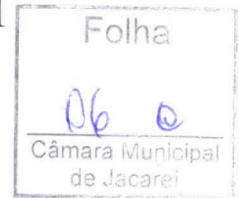




CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Referente: PLL nº 119/2025.

Autoria do projeto: Vereador Siufarne do Cidade Salvador.

Assunto do projeto: Dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de contadores numéricos regressivos nos semáforos que possuam equipamento fixo de fiscalização eletrônica para aplicação de multas e dá outras providências.

PARECER Nº 361.1/2025/SAJ/RRV

Ementa: Projeto de Lei Municipal. Dispõe sobre a instalação obrigatória de contadores numéricos em semáforos. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2223891-95.2024.8.26.0000. Vício formal de iniciativa. **Impossibilidade**.

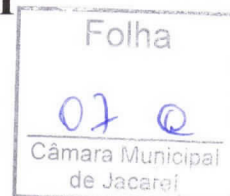
I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei do Legislativo, de autoria do Vereador Siufarne do Cidade Salvador, que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de contadores numéricos regressivos em todos os semáforos do Município de Jacareí que possuam equipamentos fixos de fiscalização eletrônica voltados à aplicação de multas por avanço de sinal ou excesso de velocidade.

2. Segundo a justificativa apresentada pelo Nobre legislador, a medida visa aumentar a segurança viária e a transparência na fiscalização eletrônica, proporcionando aos condutores e pedestres maior previsibilidade no momento de travessia e passagem nos cruzamentos, além de reduzir o número de acidentes no trânsito.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



II. DA FUNDAMENTAÇÃO

3. O tema tratado no projeto de lei foi recentemente objeto de discussão judicial na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 223891-95.2024.8.26.0000, que julgou inconstitucional a Lei Municipal nº 8.282/2024, do Município de Guarulhos, cujo conteúdo é idêntico ao ora tratado neste PLL.**

4. **Segundo o TJSP, por seu Órgão Especial, na referida Lei há vício formal de iniciativa e ingerência indevida do Poder Legislativo na gestão administrativa do Executivo.** O desembargador relator entendeu que a Lei de iniciativa parlamentar **invadiu matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, pois tratou de atos de gerenciamento da Administração Municipal, fixando obrigações técnicas e operacionais de competência exclusiva do Executivo.**

5. O Tribunal Bandeirante concluiu que leis dessa natureza **configuram usurpação de competência e violam o Princípio da Separação dos Poderes.**

6. No caso do Município de Jacareí, observa-se que o projeto em questão reproduz integralmente o conteúdo da lei supramencionada.

7. Portanto, **entendemos** que o presente PLL possui vício formal de iniciativa legislativa, com mácula ao **Princípio Constitucional da Separação dos Poderes** (art. 2º da CF/88 e art. 5º da CE).

8. **Sugerimos**, todavia, e **com a devida vênia**, que seja feito uma **Indicação** pelo autor do presente projeto ao Executivo Municipal, nos moldes do artigo 101 do Regimento Interno desta Casa.

III. DA CONCLUSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



9. Diante do exposto, esta Secretaria de Assuntos Jurídicos entende que o projeto apresenta vício formal de iniciativa, por tratar de matéria de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2223891-95.2024.8.26.0000, não podendo tramitar legislativamente, recomendando-se, portanto, o seu arquivamento.

10. Mas, **caso não seja esse o entendimento dos Nobres Edis**, para aprovação do presente PLL é necessário o voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara, **em turno único de discussão e votação**.

11. A propositura deverá ser submetida às Comissões de: a) Constituição e Justiça e b) Obras, Serviços Públicos e Urbanismo.

12. Este é o parecer, **opinativo e não vinculante**.

13. À Secretaria Legislativa, para prosseguimento.

Jacareí, 08 de outubro de 2025

RENATA RAMOS VIEIRA

CONSULTOR JURÍDICO-LEGISLATIVO

OAB/SP Nº 235.902

Acolho o parecer, por
seus próprios fundamentos.

Wagner Tadeu Baccaro Marques
Consultor Jurídico
OAB/SP 164.303



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



Registro: 2025.0000110134

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2223891-95.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA E NUEVO CAMPOS.

São Paulo, 5 de fevereiro de 2025.

CARLOS MONNERAT
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade nº 2223891-95.2024.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Guarulhos

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos

Comarca: São Paulo

Voto nº 21.295

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 8.282, de 11 de junho de 2024, cujo conteúdo “torna obrigatório que todos os radares semafóricos em operação ou que venham a ser instalados no âmbito do município de Guarulhos, disponham de temporizadores regressivos”.

PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 5º; 24, § 2º, item 2; 47, inciso II, XI e XIV; e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica do Município.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arguição pelo Prefeito Municipal. Vício de iniciativa configurado. Lei objurgada que disciplina ato de gestão administrativa, com atribuição de obrigações ao Poder Executivo. Matéria legislada encontra-se na reserva de administração, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio constitucional da separação de poderes verificada. Afronta aos artigos 5º, 'caput', e 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, da Carta Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual.

REITERAÇÃO LEGISLATIVA. Precedentes deste C. Órgão Especial julgando a inconstitucionalidade de leis semelhantes do Município de Guarulhos.

PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, CONFIRMADA A LIMINAR

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Guarulhos, tendo por objeto a Lei de origem parlamentar nº 8.282, de 11 de junho de 2024, cujo conteúdo “*torna obrigatório que todos os radares semafóricos em operação ou que venham a*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



ser instalados no âmbito do município de Guarulhos, disponham de temporizadores regressivos”.

Sustenta o requerente, em resumo, que o ato normativo impugnado é inconstitucional, vez que cuida de atos de gerenciamento da Administração Municipal, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Assevera que a lei oriunda da Vereança violou os artigos 5º; 24, § 2º, números 1 e 4; 47, incisos II e XIV; e 144, todos da Constituição Estadual. Diante disso, requereu a concessão de medida liminar, para a suspensão da eficácia da Lei do Município de Guarulhos nº 8.282, de 11 de junho de 2024, até final e definitivo julgamento da lide, declarando-se sua inconstitucionalidade (fls. 01/14).

Em despacho saneador, determinou-se intimação do autor para emendar a inicial e adequar a representação processual, nos termos do artigo 321 do Código de Processo Civil (fl. 57).

A Municipalidade aportou aos autos petição inicial (fls. 61/72) e procuração (fl. 73), devidamente chanceladas pelo Alcaide, sanando o vício apontado.

O pedido liminar foi deferido (fls. 75/78).

O Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos defendeu a compatibilidade vertical da lei questionada com a Constituição do Estado de São Paulo. Asseverou, ainda, que o projeto de lei que a originou insere-se na esfera da iniciativa geral conferida a qualquer Vereador, nos

termos do artigo 38 da Lei Orgânica do Município de Guarulhos, mostrando-se plenamente compatível com os artigos 5º, § 1º; 24, § 2º, n. 1 e 2; 47, incisos II, XI e XIV e; 144, todos da Constituição Bandeirante (fls. 89/98).

Regularmente notificada, a douta Procuradoria-Geral do Estado não promoveu a defesa da norma (fl. 87).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pedido. Sustentou que a lei municipal objurgada, de iniciativa parlamentar, a qual estabelece a obrigação de implantação de temporizadores regressivos em radares semaforicos nas principais vias públicas municipais, ofende a reserva de administração para a prática de atos de gestão e de funcionamento da Administração Pública Municipal (fls. 104/108).

Os autos aportaram em meu gabinete de trabalho em 11 de novembro de 2024.

RELATADOS, passo a decidir.

Imperioso destacar, inicialmente, que a Constituição Paulista é a norma de referência a ser utilizada nas ações de controle abstrato de constitucionalidade distribuídas perante este C. Órgão Especial.

Assim, as inserções normativas referentes à Lei Orgânica do Município de Guarulhos, contidas nas informações do Presidente da Câmara Municipal, devem ser afastadas (fls. 89/98).

De fato, da literalidade do artigo 125, § 2º, da Constituição Federal extrai-se que *“cabe aos Estados a instituição de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo



representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

O E. Supremo Tribunal Federal, no RE 650.898/RS, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 484), admitiu que os Tribunais de Justiça, ao julgarem a representação de inconstitucionalidade proposta contra lei ou ato normativo municipal, também podem utilizar como parâmetro os dispositivos da Constituição Federal, desde que sejam normas de reprodução obrigatória.

No entanto, se uma lei ou ato normativo municipal viola a Lei Orgânica Municipal, *“não estaremos diante de controle de constitucionalidade, mas de simples controle de legalidade, cujas regras deverão ser explicitamente previstas na Lei Orgânica de cada Município.”* (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 25^a ed., São Paulo: Saraiva, 2021, p. 525).

Confirmam-se os precedentes do E. Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 273, “caput” e parágrafo único; e parágrafo único do artigo 303, todos da Lei Complementar nº 889, de 26 de março de 2020, do Município de Marília (o Código Tributário local). Dispositivos que foram objeto das emendas parlamentares nº 14 e 16, as quais promoveram alterações na base de cálculo do IPTU relativo a novos loteamentos (“caput” e parágrafo único do art. 273), bem assim na alíquota do ITBI incidente na transmissão de propriedade a prazo mediante alienação fiduciária em garantia (parágrafo único do art. 303).

Alegação de inconstitucionalidade fundada em norma infraconstitucional, como a Lei Orgânica Municipal ou a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não é de ser conhecida, uma vez que apenas a Constituição Estadual pode nesta sede servir de parâmetro de controle abstrato de normas, nos termos do art. 125, § 2º da CF. Norma de natureza tributária, e não orçamentária. Competência concorrente para legislar sobre matéria tributária. Inteligência da tese fixada pelo STF no julgamento do Tema nº 682. Art. 174, § 6º da Constituição Estadual que é inaplicável ao caso. Inobservância, contudo, do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Inexistência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro dos dispositivos que representam renúncia de receita. Revisão de posicionamento do C. Órgão Especial, que passou a entender que o art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação procedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126681-15.2022.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/11/2022; Data de Registro: 10/11/2022) (destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Itapeverica da Serra. LM nº 2.721/19 de 6-8-2019 e 2.775/20 de 24-4-2020. Denominação à Viela Solimões, atual Travessa Solimões. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação dos poderes. –

1. Controle de constitucionalidade. Parâmetro. O § 2º do art. 125 da Constituição Federal preceitua que “cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”. Deste modo, o controle abstrato da constitucionalidade de ato normativo municipal deve adotar como parâmetro tão somente a Constituição Estadual, não se admitindo a inconstitucionalidade reflexa ou indireta, motivo pelo qual fica afastada a análise da lei impugnada em face da Lei Orgânica Municipal ou de qualquer outra lei infraconstitucional, tal como o Código de Obras do

Município. (...)”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade
2284926-61.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho;
Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São
Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/05/2022; Data de
Registro: 06/05/2022). (destaquei)

No mérito, o pedido é **procedente**.

A presente ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Guarulhos, pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei de origem parlamentar nº 8.282, de 11 de junho de 2024, cujo conteúdo *“torna obrigatório que todos os radares semafóricos em operação ou que venham a ser instalados no âmbito do município de Guarulhos, disponham de temporizadores regressivos”*. Vejamos:

“Art. 1º - Torna obrigatório que todos os radares semafóricos em operação ou que venham a ser instalados no âmbito do município de Guarulhos, disponham de temporizadores regressivos.

Art. 2º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.”

Pois bem.

A inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado resta configurada, por violação ao princípio da separação dos poderes.

A lei municipal impugnada torna obrigatório que todos os

radares semafóricos **em operação** ou que **venham a ser instalados** no Município de Guarulhos **disponham de temporizadores regressivos**.

Cumpre lembrar que, na organização político-administrativa, o Município apresenta funções distintas. Enquanto o Prefeito (Poder Executivo) é o responsável pela função administrativa, compreendendo o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos e dos funcionários que atuam em sua prestação, a Câmara Municipal (Poder Legislativo) possui a função típica de legislar, editando **normas gerais** e **abstratas** que devem pautar a atuação administrativa.

Logo, apenas algumas matérias relacionadas à gestão administrativa são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, estando previstas no artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios, por força do respectivo artigo 144.

Por seu turno, o princípio da separação dos poderes é constituidor de verdadeira base harmônica de atuação, que, por seu intermédio, age segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.

Daí encontrar-se, igualmente, previsto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, ambos da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 144 do mesmo diploma legal.

In casu, denota-se que a lei municipal, em sua essência

normativa como já mencionado alhures, **abrange atos de gestão administrativa.**

Outrossim, o assunto não é novidade neste Sodalício.

Nesse sentido, colaciono precedente deste C. Órgão Especial, cujo teor julgou a inconstitucionalidade de lei bastante similar, do ano de 2022, para não dizer idêntica, **do mesmo Município**, *in verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.005, de 13 de maio de 2022, do Município de **Guarulhos**, de iniciativa parlamentar, que estabeleceu a **obrigação de implantação de displays digitais com temporizadores regressivos em sinalizadores de trânsito nas principais vias públicas municipais** – Alegação de ausência de indicação específica da fonte de custeio – Inexistência de violação ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual – Hipótese de inexequibilidade da lei no exercício em que foi promulgada, diante da possibilidade de inserção dos recursos necessários no exercício subsequente – Vício de iniciativa CONFIGURADO – Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 5º da Constituição Federal) – Ato normativo impugnado que afronta o princípio da Reserva de Administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, “a”, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente”.*

(Órgão Especial; Direta de Inconstitucionalidade 2144496-25.2022.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/03/2023; Data de Registro: 03/03/2023).

Imperioso destacar que, no ano de 2009, o Município de Guarulhos já havia deflagrado lei municipal com a mesma temática, sendo, igualmente, declarada inconstitucional por este C. Órgão Especial:

“Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade. Lei

Municipal que estabeleceu implantação de semáforos com display de tempo. Lei de iniciativa parlamentar. Invasão pelo Legislativo de seara privativa do Poder Executivo Municipal, a quem cabe dispor sobre tal matéria. Procedência da ação com declaração da Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.577, de 21 de dezembro de 2009, do Município de Guarulhos”

(Órgão Especial; Direta de Inconstitucionalidade 0184064-05.2010.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 14/09/2011; Data de Registro: 13/10/2011).

Em resumo, a Vereança extrapolou os limites de sua atividade típica, porquanto criou norma de natureza organizacional da Administração Pública, o que configura indevida ingerência na esfera de atuação do Poder Executivo, de forma a usurpar, ainda que indiretamente, funções que não lhe competem.

Diante da reiteração de proposições legislativas civadas da mesma mácula constitucional, desnecessários maiores achegos para concluir que a lei em comento também é inconstitucional, por evidente vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei de iniciativa parlamentar nº 8.282, de 11 de junho de 2024, do Município de Guarulhos.

CARLOS MONNERAT

Desembargador