



Prefeitura do Município de São Pedro

PROCURADORIA GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

ANÁLISE E PARECER

São Pedro, 12 de dezembro de 2024.

Ao Gabinete,

I – ANÁLISE E PARECER DO PROJETO DE LEI Nº 114/2024

1) Recebemos para análise e parecer o **Autógrafo nº 110/2024**, datado de **28/11/2024**, referente ao **Projeto de Lei nº 114/2024**, que “*Dispõe sobre critérios de controle de emissão de ruídos decorrentes de escapamentos de motocicletas e veículos similares, considerando o interesse local, no Município de São Pedro*”. O projeto é de iniciativa do Poder Legislativo.

2) Referido autógrafo **veio desacompanhado do ofício respectivo de remessa**, não sendo possível, por isso, aferir a data do envio do respectivo autógrafo ao Poder Executivo. Contudo, presumindo-se na pior das hipóteses que o envio do autógrafo ocorreu na mesma data da assinatura e registro consignada no aludido ato normativo (28/11/2024), e o prazo de **15 (quinze) dias úteis** para o exercício do direito ao veto do projeto (LO, Art. 54, § 1º, c.c. Art. 205 do Regimento Interno da Câmara), conclui-se que o prazo final para o veto esvair-se-ia em **19/12/2024**, de modo que o presente parecer jurídico proferido nesta data (12/12/2024) é tempestivo.

II – ASPECTO FORMAL – VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PARCIAL POR INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO – VETO PARCIAL QUE ABRANGE O TEXTO INTEGRAL DO ARTIGO, - INTELIGÊNCIA DA LO, ART. 54, § 2º C.C. CF, ART. 66, § 2º - PERDA DA PARTE DISPOSITIVA QUE IMPEDIA A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI POR INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO – VÍCIO DE INICIATIVA PARCIAL E TOTAL CONFIGURADOS - VETO INTEGRAL

3) Cuida-se de tema já analisado pelo Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº **2040936-67.2022.8.26.0000**, por meio da qual se enfrentou alegação de constitucionalidade de norma jurídica equivalente a ora em apreço, mostrando-se salutar para a resolução deste impasse a reprodução, com a devida vênia, dos principais trechos do v. aresto, verbis:

(...) No mais, verifico que, ao contrário do que entende a requerente, a norma em questão não trata de matéria relacionada a trânsito. Com efeito, a propósito do tema aqui tratado, releva anotar que a norma prevista no art. 104 do Código de Trânsito Brasileiro prevê que “Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão



Prefeitura do Município de São Pedro

de gases poluentes e ruído.”. Por aí se vê que o órgão encarregado de emitir as normas que regulamentam o controle da emissão de ruídos provocados por veículos automotores é o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o que denota que o diploma legal objeto da presente demanda diz respeito a regra de polícia administrativa relacionada à proteção do meio ambiente, mais especificamente ao controle da poluição sonora.

Assim, não há que se falar em invasão da competência privativa da União para legislar. Ao contrário, trata-se de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por força do que prevê a norma prevista no art. 23, VI, da Constituição Federal, verbis: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;”.

Além disso, não se vislumbra, na espécie, hipótese de ofensa ao pacto federativo, ao qual se sujeita o município, por força do que prevê a norma do art. 144 da Carta Bandeirante, pois que o diploma legal em questão está em consonância com o regramento federal sobre o assunto. É o que se depreende da simples leitura dos §§ 1º e 2º do art. 2º da lei em questão, verbis: “§1º Aplicar-se-á a Resolução nº 418, de 25 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Meio Ambiente e suas atualizações, para os limites máximos de emissão de ruídos. §2º Os procedimentos de medição seguem o estabelecido na NBR 9714/1999 e suas atualizações.” (Destacamos)

4) Muito embora não se possa confundir a competência material ambiental concorrente prevista no Art. 23, VI, da CF com a competência legislativa ambiental concorrente de que trata o Art. 24, VI do mesmo diploma constitucional, este último em cujo rol o Município não se insere, por certo que ao Município é reservada a competência legislativa sobre assuntos de interesse local, podendo bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. É o que se infere literalmente do Art. 30, I e II da CF.

5) Diante desse cenário, é forçoso reconhecer que, originariamente, não haveria, na espécie, inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa decorrente da invasão da competência privativa da União, pois os §§ 1º e 2º do Art. 2º da norma em análise garantem plena aplicação do regramento federal vigente sobre o assunto.



Prefeitura do Município de São Pedro

6) Já no que atine a competência privativa do Município, o projeto de lei ora submetido para análise é em parte inconstitucional, por vício de iniciativa, mais especificamente com relação ao **caput do Art. 2º**, uma vez que a organização e prestação dos serviços públicos é de competência privativa do Poder Executivo, conforme estabelecido no **Art. 15, VIII, X, XI e XVI, da Lei Orgânica do Município (LO)**¹, combinado com os **Arts. 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo**².

7) Em razão do princípio da simetria, tais dispositivos violados constituem normas de repetição obrigatória porquanto configuram projeção do princípio da separação dos poderes, previsto no **Art. 2º da Constituição Federal**, sendo, portanto, de observação compulsória pelos Municípios na deflagração e condução do processo legislativo.

8) Nesse sentido pede-se vênias para transcrever trecho do v. acórdão proferido nos autos da ADI nº 2040936-67.2022.8.26.0000 em citação:

(...) Convém, a propósito do tema em questão, anotar que, com base no princípio da simetria, é possível inferir que as normas previstas nos incisos II, XIV e XIX, "a", do art. 47 da Constituição Paulista atribuíram ao Poder Executivo municipal a organização e prestação dos serviços públicos, de modo que não compete ao Poder Legislativo impor à administração pública municipal qualquer obrigação acerca do tema, pena de violação do princípio da separação dos poderes. Assim, não é facultado ao Poder Legislativo dar início a processo legislativo de normas que digam respeito à administração do Município. (Grifo nosso)

¹ (LO) **Art. 15.** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: (...) **VIII** – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços municipais; (...) **X** – instituir o quadro, os planos de carreira e o regime único dos servidores públicos; **XI** – organizar e prestar, diretamente, ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais, inclusive o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (...) **XVI** – estimular a participação popular na formação de políticas públicas e sua ação governamental, estabelecendo programas de incentivo a projetos de organização comunitária nos campos social e econômico, cooperativas de produção e mutirões.

² (Cesp) **Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. **Artigo 25** - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. **Artigo 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; **XIX** - dispor, mediante decreto, sobre: (NR) - *Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.* a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR) - *Alínea "a" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.*



Prefeitura do Município de São Pedro

Nesse sentido, já se manifestou este colendo Órgão Especial, verbis: “A iniciativa das leis que disponham, ainda que implicitamente, sobre a criação de órgãos públicos da administração municipal ou que, por aumento de atribuições, interfiram na estrutura de algum já existente, é reservada com exclusividade ao Executivo, por força de expressa previsão constitucional (CF, art. 61, § 1º, inciso II, “e”, CE, art. 24, § 2º, 2) (...) Ora, na medida em que a lei aqui combatida cria uma obrigação para o Poder Executivo, está a mesma interferindo nas atribuições de caráter administrativo de órgão público municipal e, por isso, vedada a iniciativa legislativa ao Poder Legislativo Municipal por um seu vereador.” (ADI 142.318-0/8-00, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., j. 14.11.2007 grifo não original). **É esse, justamente, o caso dos autos, mas apenas no que diz respeito às normas contidas no caput e no parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 01/2022, do Município de Osvaldo Cruz, de iniciativa parlamentar e objeto da presente demanda, uma vez que somente tais dispositivos legais representam ingerência na organização da administração pública municipal. Com efeito, tais normas obrigam a administração pública municipal, por meio do Departamento Municipal de Trânsito, a fiscalizar os “... níveis de emissão de ruídos provenientes do escapamento dos veículos automotores em circulação...” (cf. caput do art. 5º). Além disso, elas também determinam que referido departamento ficará responsável pela prestação de “... apoio operacional às ações desenvolvidas nas vias e logradouros públicos; em caso de aplicação de multas e apreensão de veículos conforme o Código Brasileiro de Trânsito ...” (cf. parágrafo único do art. 5º), o que revela inequívoca interferência da Casa Legislativa de Osvaldo Cruz, em atribuições de departamento vinculado ao Poder Executivo de tal município. (destacamos)**

9) Contextualizando a redação do caput do Art. 2º da norma ora em apreço ao quanto decidido o pelo E. TJSP nos autos da ADI nº 2040936-67.2022.8.26.0000, é patente o vício de iniciativa na espécie, já que o dispositivo retro especificado ao estabelecer que a fiscalização do cumprimento da lei será realizada pelos órgãos competentes do município de São Pedro, promove aumento/alteração de atribuições de órgão público da administração municipal, e acaba por interferir diretamente na



Prefeitura do Município de São Pedro

invade a competência privativa da União sobre o tema em explícita ofensa ao pacto federativo.

III – CONCLUSÃO

14) DO EXPOSTO, considerando que a organização e gestão administrativas bem como a definição das atribuições dos órgãos municipais constituem matéria típica da Administração, atinente à iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, conclui-se que a presente proposição de lei padece do vício parcial de inconstitucionalidade formal devendo o texto do **Art. 2º** da norma ser integralmente vetado.

15) Em vista de o veto parcial abranger o texto integral do Art. 2º, por força do disposto na **LO, Art. 54, § 2º, combinado com CF, Art. 66, § 2º**, a norma perde parte dispositiva que a imunizava da inconstitucionalidade formal decorrente da invasão da competência legislativa privativa da União, isto é, ao ter revogado os §§ 1º e 2º juntamente com o seu **Art. 2º**, a norma passou a ser totalmente inconstitucional por vício de iniciativa, devendo, por isso, ser **INTEGRALMENTE VETADA**.

16) Sem embargo de posicionamento diverso, este é o entendimento técnico-jurídico que exaramos sobre o assunto e que se traduz em parecer opinativo de caráter não vinculativo, conforme o ordenamento jurídico em vigor³.

RENATO
COSENZA
MARTINS

Assinado de forma digital
por RENATO COSENZA
MARTINS
Dados: 2024.12.12 15:14:20
-03'00'

RENATO COSENZA MARTINS

Procurador do Município

Matrícula 12076-1

LUIZ
PAULO
VIVIANI

Assinado de forma
digital por LUIZ
PAULO VIVIANI
Dados: 2024.12.12
15:33:28 -03'00'

LUIZ PAULO VIVIANI

Procurador do Município

Matrícula 13340-1

³ “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.)