



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

3

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2169601-38.2021.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

SÃO PAULO

VOTO Nº **47.752**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Campinas. Lei Municipal nº 13.911, de 21 de setembro de 2010. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) usurpação de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal; ii) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; iii) vício formal subjetivo, invadindo esfera de gestão administrativa; iv) ausência de previsão orçamentária. Arguição de inconstitucionalidade por afronta aos artigos 5º, 37, 47, incisos II, XI e XIV, 111 e 144, 174, incisos I, II e III, 176, inciso I, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Regulamentação que consiste em ato típico da administração. Invasão da esfera de gestão Administrativa. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Ação procedente.

O Exmo. Sr. Prefeito do Município de Campinas propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 13.911, de 21 de setembro de 2010, que *“Obriga a sinalização horizontal em vias públicas com radares eletrônicos no Município de Campinas”*, arguindo inconstitucionalidade por afronta aos artigos 5º, 37, 47, incisos II, XI e XIV, 111, 144, 174, incisos I, II e III, 176, inciso I, todos da Constituição Estadual.

Aduz que a lei impugnada usurpa competência privativa da União para legislar sobre trânsito, consoante o disposto no art. 22, inciso



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

4

XI, da Constituição Federal, dispositivo de observância obrigatória pelos entes municipais, conforme o art. 144, da Constituição Bandeirante. Argumenta que a legislação federal determina a utilização de sinalização vertical, mencionando que a sinalização horizontal é facultativa.

Alega que a lei municipal, ao dispor sobre a sinalização de vias públicas interferiu na gerência administrativa do Município, atividade privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete, com exclusividade, propor projetos de lei que disponham sobre atos concretos de gestão, nos termos do art. 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, ofendendo, ainda, ao princípio do pacto federativo estampado no art. 5º, *caput*, da Constituição Bandeirante. Colaciona julgados deste C. Órgão Especial reconhecendo a inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar tratando de sinalização urbana, por constituírem atos de administração, matéria sujeito à exclusiva disciplina do Poder Executivo.

Aduz, ainda, que a lei municipal provou aumento de despesa pública sem indicação específica das fontes de recursos próprios disponíveis para atender aos encargos decorrentes da sua execução, violando o disposto no art. 25, 174, incisos I a III, 176, inciso I, da Constituição do Estado de São Paulo.

Postula a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.911, de 21 de setembro de 2010, por violação aos artigos 5º, 37, 47, incisos II, XI e XIV, 111, 144, 174, incisos I, II e III, 176, inciso I, todos da Constituição Estadual.

O pleito liminar foi indeferido pelo E. Des. Ricardo Tucunduva (fls. 94/95).

A Câmara Municipal manifestou-se a fls. 103/110 arguindo a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

5

constitucionalidade da lei em comento, esclarecendo que a Lei Municipal nº 13.911/2010, oriunda do Projeto de Lei Ordinária (PLO) 315/2009, processado, pelo Legislativo Campineiro, sob o nº 190.408, teve regular tramitação, seguindo, com rigor, todos os passos para o seu deslinde. O Projeto de Lei nº 315/2009 foi aprovado, sancionado e promulgado, tornando-se a lei ora analisada. Rechaça a arguição de usurpação de competência privativa da União, afirmando que a lei em comento tem por objeto o sistema de trânsito, consoante o art. 5º, do Código de Trânsito Brasileiro. Afirma que a Lei Municipal não extrapola os limites da competência municipal, visto que cabe aos municípios a regulamentação dos aspectos de interesse local, devendo legislar tais assuntos nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição Federal. Nega a ocorrência de vício de iniciativa, aduzindo que não se trata de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. No tocante a arguição de ausência de previsão orçamentária, ressalta a tese firmada no Tema 917 de Repercussão Geral.

A Procuradoria-Geral do Estado, devidamente citada, deixou transcorrer *in albis* o prazo para manifestar-se, conforme certidão de fls. 327.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça a fls. 305/319 opinou pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.911, de 21 de setembro de 2010, do Município de Campinas, conforme ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.911, DE 21 DE SETEMBRO DE 2010, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS. OBRIGAÇÃO DE SINALIZAÇÃO HORIZONTAL NAS VIAS EM QUE INSTALADOS RADARES ELETRÔNICOS. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

7

Município de Campinas para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 13.911, consoante o art. 90, inciso II, da Constituição Estadual. Ademais, *in casu*, vislumbra-se a pertinência temática eis que a lei em comento ao dispor sobre a sinalização nas vias urbanas, aborda matéria que guarda relação à organização e funcionamento da Administração Pública.

A lei questionada assim dispõe:

LEI Nº 13.911, DE 21 DE SETEMBRO DE 2010

***OBRIGA A SINALIZAÇÃO
 HORIZONTAL EM VIAS PÚBLICAS
 COM RADARES ELETRÔNICOS NO
 MUNICÍPIO DE CAMPINAS***

A Câmara Municipal de Campinas aprovou e eu, Prefeito do Município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1º - Fica a Administração Pública Municipal obrigada a utilizar sinalização horizontal informando a velocidade máxima permitida ao longo das vias em que estiverem instalados radares eletrônicos.

Parágrafo único - A utilização da sinalização horizontal não desobriga a Administração Pública Municipal a utilizar a sinalização vertical.

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

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

No tocante a arguição de usurpação de competência da União, cumpre ressaltar que a Constituição Federal em seu art. 22, incisos IX e XI, estabelece como competência **privativa** da União legislar sobre trânsito e transporte, podendo ser delegada aos Estados, nos termos do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

8

parágrafo único do art. 22, da Constituição Federal, por meio de lei complementar:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

XI - trânsito e transporte;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Cabe, portanto, à União legislar sobre assuntos nacionais de trânsito e transporte, aos Estados a regulamentação e provimento dos aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, cabendo aos Municípios a **ordenação do trânsito urbano**, que é de seu interesse local, consoante o art. 30, incisos I, II e V, da Constituição Federal.

O Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/1997 estabelece em seu art. 5º, que o *Sistema Nacional de Trânsito* “é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que tem por finalidade o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades”. São objetivos básicos do Sistema Nacional de Trânsito: (1) estabelecer diretrizes da Política Nacional de Trânsito, com vistas à segurança, à fluidez, ao conforto, à defesa ambiental e à educação para o trânsito, e fiscalizar seu cumprimento; (2) fixar, mediante normas e procedimentos, a padronização de critérios técnicos, financeiros e administrativos para a execução das atividades de trânsito; (3) estabelecer a sistemática de fluxos permanentes de informações entre seus diversos órgãos e entidades, a fim de facilitar o processo decisório e a integração do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

9

Sistema (art. 6º).¹

Com relação à competência do Município, o art. 24, do Código de Trânsito Brasileiro assim estabelece:

Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito de veículos, de pedestres e de animais e promover o desenvolvimento, temporário ou definitivo, da circulação, da segurança e das áreas de proteção de ciclistas;

III - implantar, manter e operar o sistema de sinalização, os dispositivos e os equipamentos de controle viário;

IV - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas;

V - estabelecer, em conjunto com os órgãos de polícia ostensiva de trânsito, as diretrizes para o policiamento ostensivo de trânsito;

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos;

VII - aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar as penalidades e medidas administrativas cabíveis relativas a infrações por excesso de peso, dimensões e lotação dos veículos, bem como notificar e arrecadar as multas que aplicar;

IX - fiscalizar o cumprimento da norma contida no art. 95,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 365.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

10

aplicando as penalidades e arrecadando as multas nele previstas;

X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias;

XI - arrecadar valores provenientes de estada e remoção de veículos e objetos, e escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas;

XII - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

XIII - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários dos condutores de uma para outra unidade da Federação;

XIV - implantar as medidas da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito;

XV - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança de trânsito de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

XVI - planejar e implantar medidas para redução da circulação de veículos e reorientação do tráfego, com o objetivo de diminuir a emissão global de poluentes;

XVII - registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, atuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações;

XVIII - conceder autorização para conduzir veículos de propulsão humana e de tração animal;

XIX - articular-se com os demais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito no Estado, sob coordenação do respectivo CETRAN;

XX - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio às ações específicas de órgão ambiental local, quando solicitado;

XXI - vistoriar veículos que necessitem de autorização especial para transitar e estabelecer os requisitos técnicos a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

11

serem observados para a circulação desses veículos.

XXII - aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir, quando prevista de forma específica para a infração cometida, e comunicar a aplicação da penalidade ao órgão máximo executivo de trânsito da União;

XXIII - criar, implantar e manter escolas públicas de trânsito, destinadas à educação de crianças e adolescentes, por meio de aulas teóricas e práticas sobre legislação, sinalização e comportamento no trânsito.

§ 1º As competências relativas a órgão ou entidade municipal serão exercidas no Distrito Federal por seu órgão ou entidade executivos de trânsito.

§ 2º Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, por meio de órgão ou entidade executivos de trânsito ou diretamente por meio da prefeitura municipal, conforme previsto no art. 333 deste Código.

Como bem pontua MEIRELLES:

Assim sendo, compete ao Município regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição; conceder, autorizar ou permitir exploração de serviço de transporte coletivo para as linhas municipais; regulamentar o serviço de automóvel de aluguel (táxi); determinar o uso de taxímetro nos automóveis de aluguel; limitar o número de automóveis de aluguel. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois pode ser acrescida de outros assuntos não enumerados, mas que se enquadrem no *interesse local do Município*, que é o atributo constitucional indicativo de sua competência. Na competência do Município insere-se, portanto, a fixação de mão e contramão nas vias urbanas, limites de velocidade e veículos admitidos em determinadas áreas e horários, locais de estacionamento, estacionamento rotativo pago, estações



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

12

rodoviárias, e tudo o mais que afetar a vida da cidade.²

Pois bem, como visto a matéria está inserida no rol de competência privativa da União para legislar sobre trânsito, estando em vigor o Código de Trânsito Brasileiro. É certo que há regulamentação federal por meio de Resoluções do CONTRAN, acerca da utilização de sinalização vertical e horizontal em vias com radares de velocidade.

Contudo, a legislação municipal não contraria a disposição federal, uma vez que sendo a sinalização vertical a principal e facultada a utilização de sinalização horizontal pelo regramento federal, o Município, pode adotar também a sinalização horizontal, desde que de acordo com suas peculiaridades locais.

A legislação federal reconhece a competência municipal para organizar, planejar, regulamentar o trânsito local, com estrita observância das diretrizes estabelecidas na legislação federal, sob pena de ferir competência privativa da União.

Diante de tal quadro, analisando-se os dispositivos da lei municipal não se verifica afronta ao regramento estabelecido pela União.

Passando à análise da segunda hipótese de inconstitucionalidade relativa à usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo e arguição de matéria pertencente à reserva da Administração.

Nesse ponto, cabe anotar que os Poderes de Estado, independentes e harmônicos entre si e com funções indelegáveis,

² Op. cit., p. 366.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

13

estabelecidos no art. 2º da Constituição Federal³ e no art. 5º da Constituição do Estado⁴, de maneira que cada Poder tem a sua esfera de atuação preponderante, cabendo ao Legislativo exercer, preponderantemente, atividades legislativas; ao Executivo atividades executivas e ao Judiciário exercer a atividade jurisdicional. Contudo, esses três Poderes exercem atividades atípicas que se inserem no âmbito de competência preponderante de outro Poder, de tal forma que o Poder Executivo também pode exercer função judicante e função legislativa.

Como bem ressaltando pelo mestre Hely Lopes Meirelles:

Aliás, já se observou que Montesquieu nunca empregou em sua obra política as expressões “separação de Poderes” ou “divisão de Poderes”, referindo-se unicamente à necessidade do “equilíbrio entre os Poderes”, do que resultou entre os ingleses e norte-americanos o sistema de *checks and balances*, que é o nosso método de *freios e contrapesos*, em que um Poder limita o outro, como sugerira o próprio autor no original: “le pouvoir arrête le pouvoir”. Seus apressados seguidores é que lhe deturparam o pensamento e passaram a falar em “divisão” e “separação de Poderes”, como se estes fossem estanques e incomunicáveis em todas as suas manifestações, quando, na verdade, isto não ocorre, porque o Governo é a resultante da interação dos *três Poderes de Estado* – Legislativo, Executivo e Judiciário –, como a

³ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

14

Administração o é de todos os órgãos desses *Poderes*.⁵

Dessa forma, o que não se admite, é o ingresso de um Poder na área de atuação preponderante de outro Poder, de competência privativa de outro Poder, estando tais competências delimitadas expressamente na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

Em regra, a iniciativa legislativa pertence ao Poder Legislativo, sendo a iniciativa legislativa cabível ao Executivo exceção.

Como já mencionado, não há entre o Legislativo e o Executivo subordinação administrativa ou política, mas sim um entrosamento de funções e de atividades político-administrativas.

É certo que a Câmara Municipal ao exercer sua função precípua deve respeitar as reservas constitucionais da União e as do Estado-membro, podendo legislar a respeito de matérias administrativas, tributárias e financeiras de âmbito local, conforme disposto no art. 30, da Constituição Federal.

Como já mencionado, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é excepcional e demanda interpretação restrita. A esse respeito MEIRELLES esclarece:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou emprego públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

15

sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (*op. cit.*, p. 597).

Cumpra consignar, ainda, que a Constituição do Estado em seu art. 24, § 2º, aplicável aos Municípios por força do art. 144, do mesmo diploma e art. 29, da Constituição Federal, estabelece como competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, o art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo, elenca entre as competências privativas do Chefe do Executivo: (inciso II) exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; (inciso XI) iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; (inciso XIV) praticar os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

16

demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo; (inciso XIX) dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos.

A matéria abordada pela lei municipal de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre regramento de sinalização das vias com radares de velocidade, aborda matéria de sistema de trânsito o qual deve ser organizado pelo Poder Executivo através do órgão competente para planejá-lo e regulamentá-lo, correspondendo a indevida interferência do legislativo na esfera de atuação administrativa do Executivo.

A doutrina faz a distinção necessária, no âmbito municipal, entre as matérias de atribuição da Câmara dos Vereadores, aquelas relacionadas a normas gerais e abstratas, reservando ao Executivo as normas em que se pratique atos concretos de administração:

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita que o Legislativo provê "in genere", o Executivo "in specie"; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

17

Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocção do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo.

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

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

18

criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19 ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 498/499).

O C. Supremo Tribunal Federal já declarou, em caráter incidental, a inconstitucionalidade de lei que tratava sobre a matéria relativa ao estacionamento em via pública, justificando que a Câmara Municipal não pode criar regras para a prática de atos típicos da administração municipal, o que evidencia afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes:

MANDADO DE SEGURANÇA. LEI MUNICIPAL N. 10.905/1990. DIREITO DE OFICIAIS DE JUSTIÇA A ESTACIONAR EM VIAS SECUNDÁRIAS E EM ÁREAS DE FAIXA AZUL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. SEGURANÇA DENEGADA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI N. 10.905/1990. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

(...) Por se tratar de bem de uso comum do povo, nos termos do art. 99 do Código Civil (Art. 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;), as vias públicas, o trânsito e os sistemas de estacionamento devem ser organizadas pelo Poder Executivo, por meio de órgão executivo local criado para planejar, projetar, regulamentar e operar o trânsito. (STF, RE 239458,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

19

Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015 PUBLIC 26-02-2015).

Com efeito, a regulamentação da sinalização das vias urbanas é matéria de indiscutível competência do Poder Executivo por seu caráter evidentemente regulamentar, tratando-se de atos relativos à organização e funcionamento da Administração Pública, o que importa em afirmar que caracteriza invasão da esfera da gestão administrativa.

Nesse sentido já se manifestou esse C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.997, de 29 de abril de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre normas para instalação de radares, fiscalizadores eletrônicos e/ou aferidores de velocidade. Vício de iniciativa. Ocorrência. Ingerência do Legislativo na Administração. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2113209-54.2016.8.26.0000; Relator (a): Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/10/2016; Data de Registro: 20/10/2016).

Assim, o vício de inconstitucionalidade que macula a Lei nº 13.911/2010, do Município de Campinas, decorre da incompetência do Poder Legislativo Municipal ao invadir a esfera de atuação do Executivo Municipal, por violação ao artigo 5º (*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*), e artigo 47 (*Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição*), inciso II (*exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

20

administração estadual), XIV (praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo), e 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), todos da Constituição Estadual.

No tocante à arguição de inconstitucionalidade por ausência de indicação de fonte de custeio e prévia dotação orçamentária, anote-se o entendimento firmado pelo C. Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral, no Tema 917, *leading case* ARE 879911, segundo o qual “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da 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). Ademais, a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19- 12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01).

Isso posto, **JULGO PROCEDENTE a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 13.911, de 21 de setembro de 2010, do Município de Campinas.**

*José **Damião** Pinheiro Machado **Cogan***
Desembargador Relator