



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 214

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 133/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre a instalação e funcionamento de Portões Basculantes no Município e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 133/2025- DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE PORTÕES BASCULANTES NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL- PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO, DO PARCELAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO E REGULAMENTAÇÃO EDILÍCIA- INICIATIVA CONCORRENTE, HAJA VISTA QUE A MATÉRIA NÃO SE ENCONTRA NO ROL DE INICIATIVAS RESERVADAS AO PREFEITO E À MESA DIRETORA DA EDILIDADE-INICIATIVA CONCORRENTE EM FACE DO TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-RESSALVAS EM RELAÇÃO AO CONTEÚDO MATERIAL DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA HAJA VISTA QUE A LEI ORGANIZACIONAL RESERVA A MATÉRIA À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL COMPLEMENTAR E NÃO À LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA (INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL- ESPÉCIE NORMATIVA). A MATÉRIA VERSA SOBRE PODER DE





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

POLÍCIA ADMINISTRATIVA E ORDEM URBANA, DEVENDO SER TRATADA NO CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAL OU, ALTERNATIVAMENTE, NO CÓDIGO DE OBRAS. RECOMENDAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 133/2025, de autoria do Vereador Cabo Renato Abdala, que ***“Dispõe sobre a instalação e funcionamento de Portões Basculantes no Município e dá outras providências.”***

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o incluso projeto de Lei tem por objeto permitir a instalação e o funcionamento de portões basculantes automáticos ou manuais que permitem o acesso de veículos ou pessoas, que tenham seu movimento de abertura e fechamento para fora do alinhamento do imóvel, desde que, não haja riscos à integridade física dos pedestres e danos aos veículos que trafegam no local.

Sabemos que em muitos locais de nossa cidade, a exemplo das unidades habitacionais recentemente instaladas no Loteamento Residencial Parque Esplanada, a medida frontal dos lotes não permite que seus proprietários instalem portões com abertura e fechamento para o lado de dentro do alinhamento do imóvel sem afetar a garagem de seus veículos.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Assim, propomos que tais portões possam ser instalados, desde que, não haja riscos à integridade física dos pedestres e danos aos veículos que trafegam no local e o proprietário ou possuidor do imóvel adote as medidas previstas no art. 2º deste Projeto de Lei, ou seja, instalação de sensor eletrônico capaz de detectar a passagem de pessoas e veículos, obstando o prosseguimento da abertura ou fechamento do portão ou, haja a instalação de sinalização sonora e luminosa antes da movimentação do portão, que de qualquer forma alerte pedestres e veículos que transitam no local.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 133/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a

fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de

direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o

previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

“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).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

O projeto encontra fundamento no exercício de poder de polícia, consoante preleciona Hely Lopes Meirelles, **“se efetiva pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade”**. (in Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros Editores, 6ª ed; p. 351).

O poder de polícia do Município, é um poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.(grifo nosso).

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, “pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos” (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed; pág. 353).

Assim, nenhuma dúvida pode restar que se insere na alçada de competência legislativa do Município “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, conforme inc. VIII, do art. 30 da Constituição da República c/ inc. VIII do art. 8º da Lei Orgânica do Município.

Hely Lopes Meirelles ensinava:

“o poder municipal de controle das edificações decorre da Constituição Federal, que outorga competência direta ao Município para promover o ordenamento de seu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, VIII).

O regulamento das construções urbanas, ou seja, o Código de Obras e normas complementares deverá estabelecer





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

minuciosamente os requisitos de cada modalidade de construção (residencial, comercial, industrial etc.) objetivando a segurança, higiene, a funcionalidade e a estética das obras, em harmonia com a planificação e o zoneamento da cidade.

[...] as atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares” (cf in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, pp. 506 e 560).

Em síntese, tudo o que disser respeito às obras acessórias, a exemplo de tais e quais tipos de portões, são matérias reservadas à legislação municipal edilícia (vale dizer: Código Municipal de Obras Ou Edificações) e, nesse aspecto, não vislumbramos vício de vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise.

No que se refere à iniciativa legislativa, é notório que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Aliás, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar as matérias de iniciativa concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADI nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, que tratava de iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária, ambos no seguinte sentido:

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

Ademais, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, consignando que “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)”.

Aliás, convém ressaltar que o conteúdo material específico de uma norma deve estar expressamente previsto nas Constituições (federal e estadual) e nas Lei Orgânicas dos Municípios. O conteúdo material é, portanto, o que determina a deflagração e tramitação de uma lei complementar ou ordinária.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Aliás, é importante observar que, no âmbito municipal, as matérias sujeitas as matérias sujeitas à lei complementar municipal (aspecto material) são aquelas previstas na Lei Orgânica do Município, a saber:

“Art. 39. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo único. Serão matérias de leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - códigos municipais;

II - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;

III - regime jurídico dos servidores públicos;

IV - guarda municipal;

V - criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, indireta e fundacional; VI - estatuto dos servidores;

VII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração direta, indireta e fundacional;

VIII - Lei Orgânica da Procuradoria Geral; e

IX – plebiscito .

[...]

Art. 62. Lei Complementar de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal estabelecerá as atribuições dos Secretários Municipais.

[...]



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Art. 89. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação, dependerá de autorização legislativa, e obedecerá às normas legais vigentes.

§ 1º A alienação dos serviços de água e esgoto do Município dependerá da aprovação, através de plebiscito, pela maioria dos seus eleitores e posteriormente aprovada pela Câmara Municipal.

§ 2º A consulta mediante plebiscito será definida em lei complementar.” (grifo nosso)

Se assim o é e deve ser, forçoso concluir que a opção pela deflagração de projeto de lei municipal ordinária para disciplinar matéria própria de lei complementar revela deficiência de técnica legislativa ou, ao menos, uma impropriedade formal, à luz da reserva de competência normativa fixada na Lei Orgânica Municipal.

Ressalte-se que esta Procuradoria entende que a matéria objeto do projeto de lei deve ser tratada no Código de Posturas Municipal, mediante Lei Complementar, ou, alternativamente, no Código de Obras, uma vez que versa sobre poder de polícia administrativa e ordem urbana, regulando a relação entre o imóvel particular e o espaço público.

Ao proceder à análise da legislação vigente, esta Procuradoria verificou que o Código de Obras do Município foi declarado inconstitucional por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 2267559-58.2020.8.26.0000, conforme se extrai do respectivo julgado:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Votuporanga. LCM nº 195/11, 209/12, 221/12, 271/14, 286/15, 307/16, 312/16, 339/17, 348/17, 354/17, 365/17, 366/17, 286/18, 388/18, 393/18, 406/18 e 437/20. Código de Obras e Edificações e alterações. Ausência de participação popular nos processos legislativos. CE, art. 144, 180, II e 191. CF, art. 29, 'caput' e XII. Embora repercutam no desenvolvimento urbano e meio ambiente, a LCM nº 195/11 e as leis posteriores que a alteraram foram editadas sem que os processos legislativos tenham assegurado a necessária participação de entidades comunitárias e da coletividade, conforme previsto pelos art. 180, II e 191 da CE, como admite o próprio Prefeito Municipal. Vício de inconstitucionalidade formal insanável. Precedentes do Órgão Especial. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com modulação dos efeitos. de Direta de Inconstitucionalidade nº 2267559-58.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA”. (grifo nosso).

Naquela oportunidade, determinou-se a elaboração de nova lei destinada a substituir a norma declarada inconstitucional. Contudo, até o presente momento, a Administração Municipal não promoveu a necessária regulamentação.

Consoante trecho do acórdão:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Duas principais razões levam à necessidade de modulação; uma a LCM nº 195/11 está em vigor há quase uma década, a implicar risco à segurança jurídica em razão de sua abrupta supressão do ordenamento jurídico; e dois, a Administração Pública necessita de tempo hábil para a edição de nova lei que a substitua, imprescindível para a adequada observância das posturas municipais, o que a todos os municípios interessa. É caso de modular os efeitos da decisão para que produza efeitos a partir de 180 dias deste julgamento”. (grifo nosso).

Diante desse contexto, esta Procuradoria entende que o assunto tratado no projeto de lei em análise deveria constar no Código de Obras ou no Código de Posturas do Município, sendo, portanto, matéria própria de Lei Complementar, e não de Lei Ordinária, como propõe o autor.

Assim, recomenda-se a retirada do presente projeto de lei e a subsequente apresentação de projeto de lei complementar, a fim de sanar o vício formal e adequar a iniciativa às exigências de técnica legislativa e da reserva legal aplicável.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 133/2025 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 20 de outubro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

