



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 46 /2021

Assunto: Projeto de Lei nº 16/2021 – Aatoria do vereador César Rocha que “Dispõe sobre a responsabilidade de os condomínios residenciais do município de Valinhos, comunicarem ocorrências de violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência”.

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação acerca do projeto de lei em epígrafe.

Da justificativa do projeto depreende-se o objetivo de atribuir também aos condomínios a obrigatoriedade de comunicação de ocorrências de violência doméstica, vejamos trecho extraído da justificativa:

A presente propositura traz à luz a triste realidade vivida por muitas pessoas, que convivem diariamente com a violência e agressão dentro de suas próprias casas. Com a quarentena imposta pela pandemia, o aumento da convivência familiar quase que exclusiva também trouxe o aumento de ocorrências de violência, muitas vezes não notificadas, segundo dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em virtude das subnotificações, os números oficiais não refletem a realidade dos casos no país. Ou seja, existem episódios de violência que não entram nas estatísticas oficiais, não obstante a existência de ferramentas como canais de denúncia online.

Foi, ainda, lançada uma campanha chamada "Alô Vizinho", divulgada em dez estados, com a intenção de despertar o senso de responsabilidade da população diante de casos de violência na vizinhança. Ela pretende desmistificar a ideia de que "em briga de marido e mulher não se deve meter a colher", atribuindo às pessoas que vivem próximo às vítimas, de denunciar quaisquer agressões presenciadas, fazendo cessar a agressão, possibilitando o socorro ao agredido, bem como viabilizando a punição do agressor.

Atribuindo também aos condomínios a obrigatoriedade de comunicação de ocorrências de violência doméstica, conforme preceitua o presente projeto de lei, certamente haverá maior adesão à campanha, com significativa diminuição de crimes contra mulheres, crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

De início, no que se refere ao aspecto constitucional destacamos a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

No que tange à matéria verificamos que trata de assunto relacionado ao direito civil cuja competência para legislar é privativa da União, conforme art. 22, inciso I da Constituição Federal, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre:*

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

O Código Civil dispõe sobre a matéria tratada no presente projeto ao estabelecer as competências do síndico, vejamos:

Art. 1.348. *Compete ao síndico:*

I - convocar a assembléia dos condôminos;

II - representar, ativa e passivamente, o condomínio, praticando, em juízo ou fora dele, os atos necessários à defesa dos interesses comuns;

III - dar imediato conhecimento à assembléia da existência de procedimento judicial ou administrativo, de interesse do condomínio;

IV - cumprir e fazer cumprir a convenção, o regimento interno e as determinações da assembléia;

V - diligenciar a conservação e a guarda das partes comuns e zelar pela prestação dos serviços que interessem aos possuidores;

VI - elaborar o orçamento da receita e da despesa relativa a cada ano;

VII - cobrar dos condôminos as suas contribuições, bem como impor e cobrar as multas devidas;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VIII - prestar contas à assembléia, anualmente e quando exigidas;

IX - realizar o seguro da edificação.

§ 1º Poderá a assembléia investir outra pessoa, em lugar do síndico, em poderes de representação.

§ 2º O síndico pode transferir a outrem, total ou parcialmente, os poderes de representação ou as funções administrativas, mediante aprovação da assembléia, salvo disposição em contrário da convenção.

Assim verifica-se que o projeto ao dispor sobre obrigações atinentes a relação entre condomínios e condôminos, tais como as disposições contidas nos art. 1º e 2º, adentra indevidamente na competência privativa da União, violando-se expressamente a separação dos poderes (art. 2º, CF e art. 5º e 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo).

Do mesmo modo, em relação à competência originária para tratar de assuntos relacionados à proteção das crianças, dos adolescentes e das pessoas portadoras de deficiência, a Constituição Federal nos incisos XIV e XV do art. 24 fixa a competência concorrente da União, Estados e DF para legislar acerca do tema, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente

sobre:

(...)

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, o projeto de lei em análise ao estabelecer obrigações para os condomínios adentra no âmbito das relações civis entre os responsáveis pelos condomínios e os seus respectivos moradores, adentrando em matéria que é de competência privativa da União.

Do mesmo modo, o projeto afronta a Constituição Bandeirante, porquanto o art. 144 estipula que os municípios devem se organizar com observância aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal, *in verbis*:

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.

Nesse sentido, colacionamos julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 5.855, DE 23 DE MAIO DE 2019, QUE 'DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA LOCAÇÃO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, CONTRATO DE MÚTUO E COMODATO, E CESSÃO DE CÃES PARA FINS DE GUARDA NO MUNICÍPIO DE VALINHOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) - RECONHECIMENTO - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE INTERESSE LOCAL OU COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA DISPOR SOBRE FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE (ARTIGO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

24, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL), IMPEDINDO O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE QUE NÃO CONFIGURA, POR SI SÓ, PRÁTICA DE CRUELDADE ANIMAL - VIOLAÇÃO, ADEMAIS, AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 1º E 111 DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PRELIMINARES REJEITADAS - AÇÃO PROCEDENTE”.

“Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União”.

“Conquanto seja legítimo ao Município legislar sobre o meio ambiente (artigo 24, inciso VI, c/c artigo 30, incisos I e II, da Lei Maior), não pode a norma local tratar de conteúdo inserido no âmbito do direito civil, independentemente de sua justificativa apontar para a proteção dos direitos dos animais”

“A competência suplementar dos Municípios e a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, ainda que com a intenção de tutelar a fauna e o meio ambiente, não permite atuação legislativa local para proibição do uso de cães guarda nas atividades de vigilância e proteção patrimonial”.

VOTO Nº 32.660



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Valinhos em face da Lei nº 5.855, de 23 de maio de 2019, que "dispõe sobre a proibição da locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães para fins de guarda no Município de Valinhos e dá outras providências", apontando violação aos artigos 1º, 111 e 144 da Carta Bandeirante e 1º, caput e inciso IV, 5º, inciso XIII, 18, 22, inciso I, e 170, inciso IV, da Lei Maior.

(...)

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive a repartição de competências legislativas decorrentes do pacto federativo, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante, verbis:

"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".

Nesse particular, não é ocioso consignar que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, as quais refletem o



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inter-relacionamento entre os Poderes - a exemplo do federalismo e das regras de competências legislativas -, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro, verbis:

“O Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CRFB/1988, art. 102, I e § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I). Nessa linha, vejam-se, dentre outros: RE 421.256, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 508, Rel.

Min. Sydney Sanches.

Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja 'de reprodução obrigatória' pelos Estados membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais - afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(AgR. na Rcl. nº 19.067/RN, Relator Ministro Roberto Barroso - grifo nosso).

Esse entendimento foi ratificado pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte em sede de repercussão geral, verbis:

"Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes" (RE nº 650.898/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017)

Pois bem.

A Constituição Federal consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de matérias que só podem ser objeto de leis federais (competência legislativa privativa da União - artigo 22 da CF), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes, permitindo maior descentralização da atividade normativa (artigos 24 e 30, inciso I, da CF).

No caso, o diploma legal hostilizado dispôs sobre a proibição de locação, prestação de serviços, contrato de mútuo, comodato e cessão de cães para fins de guarda (fls. 14/15), ou seja, institutos típicos de direito civil, tema inserido na competência legislativa



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Lei Maior, verbis:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho" (grifos nossos).

Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União.
(...)

Na mesma diretriz, a jurisprudência deste C. Órgão Especial, verbis:

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.904, de 11 de abril de 2008, do Município de Botucatu, a qual 'Dispõe sobre a proteção e defesa dos animais, o controle social de sua criação, comércio, exploração e a vigilância em saúde ambiental no Município de Botucatu'. (1) DA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO: Procedência. Vulnere a competência privativa da União a lei municipal que versa, de modo inovador e aprofundado, sobre os temas da responsabilidade penal e civil, da propriedade de animal e, ainda, de seu uso como meio de transporte (Arts. 1º e 144, os dois da CE/SP, e arts. 25, § 1º, e 22, I e XI, ambos da CR/88).

(...)

Compulsada a lei guerreada, verifica-se que, sob o pretexto de proteção à fauna e defesa sanitária animal temas esses da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

competência legislativa concorrente (artigos 24, inciso VI, 4ª figura, e 225, ambos da CR/88; artigos 184, inciso V, e 193, inciso X, 2ª figura, ambos da CE/SP), muitos de seus dispositivos acabam por vulnerar as regras de competência privativa da União acima destacadas, visto versarem, de modo inovador e aprofundado e não apenas como atendimento a interesses locais ou de modo suplementar às regras federais e/ou estaduais sobre temas inerentes ao direito civil (propriedade de animais e responsabilidade civil), ao direito penal (responsabilidade penal) e trânsito". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2149806-17.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Beretta da Silveira, Data do Julgamento: 12/02/2020 - grifei).

(...)

Ante o exposto, rejeito as preliminares e julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.855, de 23 de maio de 2019, do Município de Valinhos, com efeito ex tunc, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei nº 9.868/1999.

RENATO SARTORELLI

Relator Assinatura Eletrônica

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222315-43.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 19/08/2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, malgrado a boa intenção no nobre edil concluímos pela inconstitucionalidade do projeto pelos fundamentos acima articulados. No mérito manifestar-se-á o soberano plenário.

É o parecer.

D.J., aos 17 de fevereiro de 2021.

Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora – OAB/SP nº 218.375

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298