



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 056 /2021

Assunto: Projeto de Lei nº 25/2021 – Aatoria do vereador Aldemar Veiga Junior que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de Guia ou Monitor de Turismo local em grupos ou excursões de turistas no território municipal.”.

À

Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de Guia ou Monitor de Turismo local em grupos ou excursões de turistas no território municipal”, de autoria do vereador Aldemar Veiga Junior.

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:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.)

Cumprе destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 do Regimento Interno.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a análise técnica do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles
leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

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 art. 47, XIX; (NR)

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; (NR)

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; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“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)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217
DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, nos termos do referido julgado ressaltamos que é de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa de leis que versem sobre os órgãos da Administração.

No mesmo sentido, colacionamos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 11.991/16 - MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE OBRIGA A DISPONIBILIZAÇÃO DE ESPAÇO FÍSICO PARA INSTALAÇÃO DE POSTOS DE ATENDIMENTO DO PROCON EM SHOPPINGS, GRANDES CENTROS COMERCIAIS E SUPERMERCADOS DE GRANDE PORTE - INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO - VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO - DIPLOMA LEGAL QUE, ADEMAIS, REGULA MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS (DIREITO DO CONSUMIDOR) - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 47, II, XIV E XIX E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - INCONSTITUCIONALIDADE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2123439-58.2016.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2017; Data de Registro: 05/05/2017)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.815, de 11 de setembro de 2014, que “estabelecem diretrizes para criação do ‘Conselho Municipal de Serviços Públicos de Energia’ (CMSPE) e dá outras providências”, no âmbito do Município de Suzano - Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Descabida a alegação de contrariedade ao artigo 25, da Constituição do Estado - Dispositivo que previu, genericamente, a fonte de custeio - Precedentes deste Colendo Órgão Especial - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, incisos II, XIV, XIX e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2246467-63.2016.8.26.0000. Órgão Especial – Relator Ricardo Anafe – 05/04/2017 – Votação Unânime – Voto nº 28.343).

ADI. LCM 4.787/2015 – CAIEIRAS. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar n. 4.787/2015, do Município de Caieiras, que dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural do Município, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras – A criação de órgão administrativo e de fundo municipal, bem como o estabelecimento de obrigações a entidades do Poder Executivo, desrespeita os artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – Vício formal de iniciativa – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes – Inconstitucionalidade configurada no tocante a tais dispositivos – Possibilidade, contudo, de lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo dispor sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural e natural do Município – Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, VII, CF, e 19, VII, CE) – Ademais, a matéria tributária não se insere no âmbito de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo – Interpretação restritiva que se confere às matérias de iniciativa reservada, previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da CE. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 22065697720158260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Moacir Peres – 17/02/2016 – Votação Unânime – Voto nº 29214).

Destarte, **sugerimos alteração do art. 2º do projeto por conferir atribuição à Divisão de Turismo do Departamento de Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Valinhos**, a fim de que não haja invasão da competência privativa do Chefe do Executivo e consequente violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, concluímos pela legalidade e constitucionalidade do projeto, ressaltava recomendação supracitada. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria., aos 19 de fevereiro de 2021.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375