

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 067/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 34/2021 – Autoria dos vereadores Alécio Cau e André Amaral – “Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Valinhos”.

**À Comissão de Justiça e Redação**

**Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Valinhos*”.

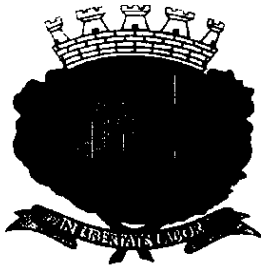
*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

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

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 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.)*

Em relação à matéria do projeto esta Procuradoria já se manifestou por meio do Parecer DJ nº 265/2017 (doc. anexo) referente ao Projeto de Lei nº 244/2017, que concluiu pela inconstitucionalidade e sugeriu a adoção do procedimento estabelecido pela Resolução nº 09/2013.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente aos 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, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

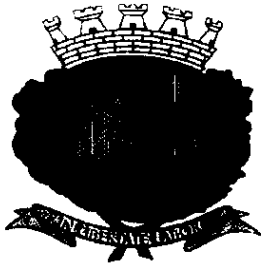
## ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Destarte, 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. Pitangueiras. Lei municipal n. 3.600, de 13 de junho de 2018, de iniciativa parlamentar, que **"Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa e Proteção dos Animais COMDEPA, e dá outras providências"**. Caracterização de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes. Legislação impugnada que, ao dispor sobre a criação de órgão de assessoramento na estrutura administrativa do Município, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. Exegese, contrario sensu, do entendimento firmado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 878911 (Tema 917). Ausência de dotação orçamentária que não implica, entretanto, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexecutabilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP. ADIN nº 2166058-*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

32.2018.8.26.0000. Relator Des. Antônio Celso Aguiar Cortez.  
Data de julgamento: 05/12/2018).

---

**EMENTA:** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 5º da Lei nº 10.216/2019 do Município de Santo André. Ato normativo (art. 5º) oriundo de emenda parlamentar, que alterou projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Lei Municipal que instituiu o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial. Emenda parlamentar que determinou a quantidade e os representantes do Poder Público Municipal no referido Conselho, fixando 04 representantes do Poder Executivo e 01 representante do Poder Legislativo. Alegação de abuso do poder de emenda parlamentar. Ocorrência. Emenda Parlamentar que, não obstante guarde pertinência temática com o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e não evidencie aumento de despesa, afastando a alegação de inconstitucionalidade formal da norma, invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para tratar sobre questão de gestão administrativa, evidenciando-se, assim, a inconstitucionalidade material da norma. Impossibilidade de representante da Câmara Municipal integrar Conselho Municipal, por caracterizar interferência direta do Legislativo em assuntos administrativos, o que não se pode permitir, como decorrência do art. 5º, § 2º da Constituição Estadual, considerando ainda que o Legislativo tem função fiscalizatória sobre o Executivo e a manutenção da norma impugnada acaba por ferir o mecanismo de controle recíproco de freios e contrapesos previsto na Constituição. Violação ao princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade da expressão “e legislativo” e do inciso II do art. 5º da Lei nº 10.216/2019 do



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Município de Santo André, por ofensa aos arts. 5º, § 2º, e 144, todos da Constituição Paulista. Ação julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc. (TJSP. Adin nº 2096643-88.2020.8.26.0000. Rel. Des. Cristina Zucchi. Data de Julgamento: 03/02/2021).*

---

*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 Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do Município de Caieiras – A criação de órgão administrativo e de fundo*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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).*

Ante o exposto, reiterando Parecer nº 265/2017, sugerimos a adoção do procedimento estabelecido pela Resolução nº 09/2013. **Sobre o mérito manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 26 de fevereiro de 2021.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 265/2017

Assunto: Projeto de Lei nº 244/2017 – Aatoria dos vereadores Alécio Maestro Cau e Gilberto Aparecido Borges - “*Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Valinhos*”.

À *Diretora Jurídica*  
*Dra. Karine Barbarini da Costa*

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe de autoria dos vereadores Alécio Maestro Cau e Gilberto Aparecido Borges que “*Cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Valinhos*”.

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

Desse modo, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

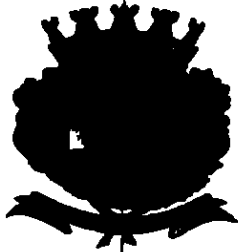
Dito isso, considerando os aspectos constitucionais, passamos à análise técnica do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de legalidade, tendo em vista a competência de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*[...]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Não obstante, no que diz respeito às regras de iniciativa verifica-se que a propositura ao estabelecer atribuições para a Vigilância Sanitária insere-se em tema que é da alçada do Chefe do Poder Executivo, violando o disposto no art. 48, inciso II e art. 80, II e XXVII, ambos da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

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

[...]

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

[...]

*Art. 80 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:*

[...]

*II - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e Diretores, a direção superior da administração pública segundo os princípios desta Lei Orgânica;*

[...]

*XXVII - praticar os demais atos de administração, nos limites da sua competência;*

A Constituição do Estado de São Paulo, do mesmo modo, dispõe:

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

[...]





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;*

*(NR)*

*[...]*

*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;*

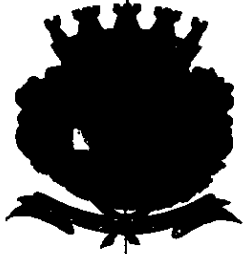
Com efeito, cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito das atribuições das Secretarias e órgãos do Município.

Neste sentido, encontramos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de São José do Rio Preto que autoriza o Executivo a criar o Centro de Apoio ao Empreendedor Individual. Lei de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Criação de despesas sem prévia previsão na lei orçamentária. Programa de duração continuada. Impossibilidade. Inteligência dos artigos 24, §2º, 2, 25 e 174 da Constituição Estadual. Precedentes. Ação procedente.*

*(TJSP. ADI 2212340-70.2014.8.26.0000. Relator: José Damião Pinheiro Machado Cogan. Órgão Especial. Julgamento: 27/05/2015).*

Deste modo, a propositura viola o art. 47, II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo no estabelecimento de regras que dizem respeito à direção da



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

administração, matéria essa que é da alçada da reserva de Administração, e de outro, ofende o art. 24, § 2º, 2, da Constituição Paulista, e art. 48, inciso II, da Lei Orgânica Municipal na medida em que cria órgão público.

E, em decorrência dessa usurpação de competência, o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 2º da Constituição Federal; art. 5º, Constituição Bandeirante e art. 3º da LOM).

Caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

#### **Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.**

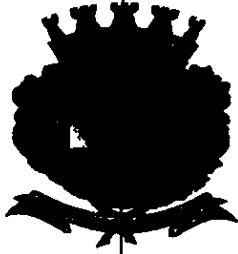
*Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como específica.*

[...]

*Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.*

*Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.*

[...]



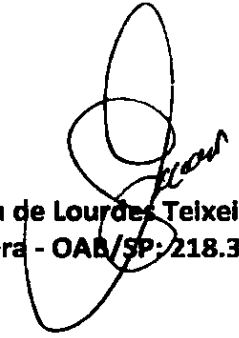
**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
**ESTADO DE SÃO PAULO**

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do Nobre Vereador a proposta não reúne condições de constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termos regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

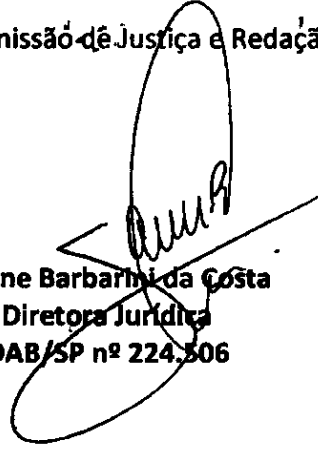
D.J., aos 09 de outubro de 2017.

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**

  
**Aparecida de Lourdes Teixeira**  
**Procuradora - OAB/SP 218.375**

De acordo com o parecer jurídico.

Encaminhe-se à Presidente da Comissão de Justiça e Redação para apreciação.

  
**Karine Barbarini da Costa**  
**Diretora Jurídica**  
**OAB/SP nº 224.306**