



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 332/2021.

Assunto: Projeto de Lei nº 150/2021 – “Dispõe sobre a organização e criação do point do food truck no município de Valinhos/SP”.

Referência: Processo Legislativo nº 3222/2021.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a organização e criação do point do food truck no município de Valinhos/SP.”*

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 C. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.)

Destarte, considerando os aspectos constitucionais passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se constitucional eis que força da Lei Maior, os Municípios foram dotados de **autonomia legislativa** que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de **interesse local**, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

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:”- grifo nosso.*

(...)

“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, complementar 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;” . Grifo nosso.

Acerca do conceito 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”. (gn)

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

Outrossim, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, a Constituição Federal no artigo 61, § 1º estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

TF



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Por seu turno, a Constituição do Estado de São no artigo 24, § 2º, por simetria, assim dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) 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

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)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

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, a Lei Orgânica do Município de Valinhos no artigo 48 estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

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;

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

IV - abertura de créditos adicionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desse modo, preliminarmente, no que tange à iniciativa, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de dispor sobre a organização e a criação do *point do food truck*.

Aliás, acerca dos limites da iniciativa legislativa dos membros do Poder Legislativo destacamos o **TEMA nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** do Colendo Supremo Tribunal Federal:

“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)

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse mesmo sentido o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes Reconhecimento parcial Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual Norma de conteúdo programático Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.

(TJSP. Adin 2133498-66.2020.8.26.0000. Rel. Designado Des. RICARDO ANAFE. Data de julgamento: 10/02/2021). Grifo nosso.

"I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências". II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente."

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado). Grifo nosso.

Nessa toada, data máxima vênia, observamos que os artigos 3º e 4º, caput preveem a obrigação junto à Prefeitura de cadastramento do comerciante, circunstância que, s.m.j, configura interferência na reserva de administração e macula o princípio da separação de poderes, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.136, DE 12 DE SETEMBRO, DE 2018, A QUAL DISPÕE SOBRE A APREENSÃO E A GUARDA DE CAVALOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL. 1) Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de matéria voltada à proteção da fauna doméstica, bem como voltada à defesa do meio ambiente, com reflexos na saúde coletiva. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. Matéria decorrente do poder de polícia do Município e, portanto, de competência concorrente. 2) Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto: 1) às expressões: a) "junto ao Setor de Fiscalização do Município" constante do art. 3º da norma impugnada; b) "da Vigilância Sanitária Municipal" constante do §1º do art. 9º e c) "com a participação da Vigilância Sanitária" constante do art. 13, e, 2) à determinação prevista no art. 5º (cadastramento e arquivo de dados pela Prefeitura



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal). Imposição de obrigações a setores da Administração e a seus servidores, com a determinação de prática de atos administrativos, sem deixar margem de escolha para o administrador. Afronta art. 47, II e XIX, da Constituição Paulista. 3) Violação ao princípio da legalidade (art. 111, da Constituição Estadual). Previsão, pelos artigos 4º e 6º da norma impugnada, de sanção pecuniária através de ato normativo do Poder Executivo. Descabimento. Sanções administrativas que devem ser fixadas por lei. 4) Inconstitucionalidade também reconhecida com relação ao artigo 12 da norma impugnada, o qual dispõe sobre a isenção de responsabilidade do Município pela morte de animais apreendidos, bem como por dano, roubos, furtos ou fuga de animais ocorridos em circunstâncias alheias à sua vontade, em afronta ao art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva de todos os entes federativos. Ação julgada parcialmente procedente, para declarar inconstitucionais: a) as expressões "junto ao Setor de Fiscalização do Município" constante do art. 3º; "da Vigilância Sanitária Municipal" constante do §1º do art. 9º e "com a participação da Vigilância Sanitária" constante do art. 13 e b) os artigos 4º, 5º, 6º e 12, todos da Lei 4.136, de 12 de setembro de 2018. Efeito ex tunc.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2219992-31.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 12/07/2021. Grifo nosso.

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei 4819/15, de Itatiba, que instituiu cadastro familiar de aluno na rede pública de ensino – Vício de iniciativa, oriunda de projeto de lei de vereador, vetado pelo Prefeito, com rejeição do veto pela Câmara – A par de o cadastramento em toda a rede pública implicar em inequívoco ônus financeiro para o Município, sem previsão orçamentária, implica ainda na fixação de diretriz administrativa manifesta, insuscetível de ser compulsoriamente imposta ao Chefe do Executivo – Ação procedente, nos termos da manifestação da Procuradoria de Justiça.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2118128-23.2015.8.26.0000; Relator (a): Luiz Ambra; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/08/2015; Data de Registro: 03/09/2015). Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por conseguinte, por criar atribuição ao Poder Executivo recomendamos seja o projeto emendado no sentido de suprimir o art. 3º e a parte final do art. 4º ("...em conformidade com ordem cronológica de cadastramento.").

Ressalta-se, ainda, que o **parágrafo único do art. 4º do projeto estabelece a criação de preferência aos comerciantes vinculados ao Município de Valinhos** e, com a devida vênia, a referida previsão afronta o art. 19, da Constituição Federal ao criar preferência entre brasileiros que se encontram na mesma condição:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

II - recusar fé aos documentos públicos;

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

A esse respeito segue jurisprudência do C.STF em sede de controle de constitucionalidade:

Lei Estadual 6.677/1994 do Estado da Bahia. Concurso público. Empate entre candidatos. Preferência em ordem de classificação a candidato que contar mais tempo de serviço prestado ao ente. (...) **O dispositivo legal impugnado tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a servidores do Estado da Bahia, em detrimento dos demais Estados da Federação, estando em frontal desacordo com o art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros com base na origem ou procedência.** [ADI 5.776, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 19-12-2018, P, DJE de 3-4-2019.]. Grifo nosso.

É **inconstitucional** a lei estadual que estabeleça como condição de acesso a licitação pública, para aquisição de bens ou

(17)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

serviços, que a empresa licitante tenha a fábrica ou sede no Estado-membro.

[**ADI 3.583**, rel. min. Cezar Peluso, j. 21-2-2008, P, DJE de 14-3-2008.]. Grifo nosso.

Nessa senda, por criar distinção ou preferência entre brasileiros afrontando o art. 19, III, da CF sugerimos a supressão do parágrafo único do art. 4º do projeto.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto, atendidas as recomendações quanto às disposições dos artigos 3º e 4º, caput e parágrafo único, o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 10 de agosto de 2021.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159