



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 422/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 199/2021 – Autoria do vereador Eder Linio Garcia – Suspende, temporariamente, atos administrativos de emissão de diretrizes e aprovação de projetos, na forma que específica.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe, que *“Suspende, temporariamente, atos administrativos de emissão de diretrizes e aprovação de projetos, na forma que específica”*.

Consta da justificativa do projeto:

CONSIDERANDO que o Município de Valinhos tem localização privilegiada dentro da Região Metropolitana de Campinas, podendo ser acessado por três grandes rodovias: D. Pedro I, Anhanguera e Bandeirantes e distanciado da capital paulista em apenas 80 quilômetros;

CONSIDERANDO que, nestes últimos anos, pelo seu alto índice de qualidade de vida, Valinhos destacou-se como uma das melhores cidades do Estado de São Paulo para viver;

CONSIDERANDO, entretanto, que Valinhos vem apresentando um crescimento populacional muito acima da média, nos últimos anos a população cresceu desordenadamente.

CONSIDERANDO que em decorrência desse crescimento e, pela reduzida dimensão do território urbano, praticamente só restam terrenos e glebas de pequenas dimensões, localizados em áreas que já possuem a infraestrutura urbana necessária, o que impele o mercado imobiliário à verticalização das construções residenciais em detrimento da modalidade de loteamentos ou condomínios residenciais horizontais;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

CONSIDERANDO que com essa tendência evidenciada, projetada e implantada, o adensamento populacional está ocorrendo de forma mais aglomerativa, pois, em um terreno de 600 metros quadrados de área, ao invés de habitar oito pessoas em duas residências unifamiliares, poder-se-á edificar um edifício de quatro pavimentos que irá alojar 64 pessoas, o que implicará na urgente necessidade de implementação e operação de projetos de melhoramentos em todas as áreas de sustentabilidade urbana: transportes, trânsito, saúde, educação, saneamento e demais serviços públicos, para atender as necessidades dessa nova população;

CONSIDERANDO que, por conta dessa tendência de verticalização habitacional, a Secretaria de Planejamento e do Meio Ambiente, continua recebendo um grande volume de projetos para serem analisados e aprovados, demonstrando que essa inversão de implantação de edifícios verticais no lugar de loteamentos e condomínios horizontais — que até poucos anos era à prática realizada —, está sendo o foco dos investimentos imobiliários;

CONSIDERANDO que o DAEV, em suas manifestações, notícia que, apesar de ter condições de atender a demanda existente e as já aprovadas, em relação à distribuição de água e de tratamento de esgoto, necessitará realizar as obras da outorga de captação de água do Rio Atibaia e, também, ampliar a estação de tratamento de esgoto existente;

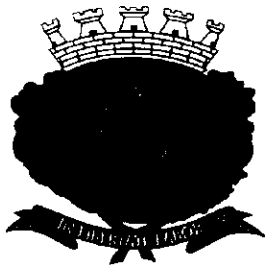
Considerando que a crise hídrica virou rotina em nossa cidade, e cada ano com mais intensidade.

CONSIDERANDO, finalmente, que essas obras por terem um custo muito elevado, deverão acontecer a médio e longo prazos, com recursos próprios e também àqueles buscados junto a parcerias nas esferas Estadual e Federal.

(...)

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e 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 (art. 30, I, da CRFB), *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

!- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

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 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)

No que tange às regras de iniciativa a Constituição do Estado de São Paulo no art. 24, § 2, estabelece:

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 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- 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;

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Deste modo, no caso em apreço, data máxima vênia, o art. 2º do projeto ao conferir atribuições à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e ao Departamento de Águas e Esgoto de Valinhos viola competência privativa do Chefe do Executivo em dispor sobre as atribuições de seus órgãos.

De mesmo modo, vislumbramos inconstitucionalidade do art. 1º por afrontando o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 3º), bem como o princípio da reserva da administração (art. 47, II, XIV e XIX, 'a', da Carta Estadual), in verbis:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- **Constituição Federal**

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

- **Constituição do Estado de São Paulo**

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

“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;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;”

- **Lei Orgânica do Município de Valinhos**

“Art. 3º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A esse respeito colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo cuja *ratio decidendi* se aplica ao projeto em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigos 4º, 15-A, 16 e 22-A da Lei n. 1.585, de 16 de abril de 2020, resultantes da Emenda Aditiva n. 01/2020 ao Projeto de Lei Complementar n. 1.736/2019, do Município de Onda Verde. Lei que condiciona a aprovação de projeto de loteamento urbano à edição de lei formal. INOCORRÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Tema n. 917 de repercussão geral. Hipótese que não se enquadra dentre as definidas como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao exigir a edição de lei formal para a aprovação de projeto de loteamento urbano, invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DO PROCESSO LEGISLATIVO. Ocorrência. Inobservada a necessária participação popular no processo de planejamento urbanístico. Vício insanável. Violação ao artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087610-74.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/02/2021; Data de Registro: 16/02/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.823, DE 1º DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O PROGRAMA "CONSUMO CONSCIENTE DA ÁGUA" PARA SER OBSERVADO NOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO E RECOMENDADO À POPULAÇÃO DE MODO GERAL. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 25 E 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL. RECONHECIMENTO, ENTRETANTO, DE VÍCIO DE INICIATIVA NO ARTIGO 2º DA NORMA GUERREADA, POR INGRESSAR O LEGISLATIVO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO ALCAIDE, IMPONDO OBRIGAÇÕES NA GESTÃO ADMINISTRATIVA.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VIOLAÇÃO AO ARTIGO 47, II, XIV E XIX DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CITADA CARTA. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º DA LEI. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2148586-47.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 05/03/2021)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.206, DE 19 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL QUE PROÍBE O TRÁFEGO DE CAMINHÕES DE TRANSPORTE DE CANA-DE-AÇÚCAR, MASSA DE CONCRETO OU PEDRA E DEMAIS CARGAS PESADAS EM ESTRADAS E DEMAIS VIAS PÚBLICAS NÃO PAVIMENTADAS - ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TRÂNSITO E TRANSPORTE - NÃO RECONHECIMENTO - PRESENÇA DE INTERESSE LOCAL - PRECEDENTES DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR, PORÉM, QUE INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO E NO PLANEJAMENTO DO TRÁFEGO LOCAL - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO PROCEDENTE". "Afigura-se irrecusável o interesse local dos Municípios para dispor sobre tráfego em seu território, mormente quando se verifica a intenção de mitigar problemas urbanísticos, ambientais e socioeconômicos advindos do deslocamento de veículos de carga em vias públicas sob sua jurisdição, descabendo cogitar de usurpação de competência legislativa privativa da União". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Poder Executivo. "Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes, a disciplina parlamentar sobre organização e planejamento do tráfego local".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2202907-66.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação ao art. 1º da Lei n.º 4.255 de 30 de dezembro de 2008, da Lei 4.27 de 19 de março de 2009 e da Lei 4.593 de 05 de março de 2013, do município de Caieiras, **que disciplinam a aprovação de projetos de empreendimentos imobiliários e revogam diplomas normativos. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes Estatais. Cabe ao Executivo a iniciativa de lei sobre gestão do município e diretrizes do plano diretor, zoneamento e ocupação do solo. Ofensa aos artigos 5º: 47, II e XIV, 144 e 181 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216026-70.2014.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Unificado - N/A; Data do Julgamento: 13/05/2015; Data de Registro: 18/05/2015)

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção da Nobre Vereadora, consoante entendimento jurisprudencial a proposta não reúne condições de constitucionalidade. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 15 de outubro de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298