



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 092/2022.

Assunto: Projeto de Lei nº 47/2022 – Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a emissão do Laudo Técnico de Avaliação, no âmbito do Município de Valinhos - **Autoria dos Vereadores Aldemar Veiga Junior e Luiz Mayr Neto.**

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloi.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a emissão do Laudo Técnico de Avaliação, no âmbito do Município 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 nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. 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 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.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, considerando os aspectos jurídicos, passamos à análise do projeto em epígrafe referenciado.

No que tange à competência municipal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CRFB):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

Artigo 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:

[...]

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, estabelece as hipóteses de iniciativa privativa, vejamos:

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.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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)- 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 competência 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

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, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nessa linha, data máxima vênia, a propositura em apreço ao dispor sobre atribuições da Vigilância sanitária (art. 8º); prazos para conclusão da avaliação pela vigilância sanitária (art. 9º); atribuições do órgão avaliador (art. 4º) e composição da equipe multidisciplinar (art. 7º) viola a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre as atribuições de seus órgãos, vulnerando o disposto no art. 24, § 2º, 2, da Constituição Bandeirante.

Do mesmo modo, ao estabelecer procedimentos internos como a consulta prévia com a equipe técnica multifuncional de avaliação de projeto (art. 3º) e procedimento referente à emissão do Alvará de Funcionamento (art. 11), bem como a fixação de prazo para regulamentação (art. 12), o projeto adentra no núcleo administrativo reservado à Municipalidade, representando, portanto, ingerência na reserva de administração e afronta ao postulado da separação de poderes.

Acerca da reserva de administração, segue entendimento doutrinário¹:

A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.

A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:

¹ Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>. Acesso em: 25/02/2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a) reserva geral de administração: fundamenta-se no princípio da separação de poderes e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa; e

b) reserva específica de administração: quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.

Na mesma linha, colacionamos entendimento do E. Órgão Especial da Corte de Justiça Paulista:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.582, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ QUE ‘DISPÕE SOBRE O ESTABELECIMENTO DE NOVAS NORMAS PARA ATENDIMENTO EMERGENCIAL PELA EQUIPE DE SOCORRO AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÉDICO DE URGÊNCIA - SAMU, QUANTO À REMOÇÃO DE PACIENTES PARA OS HOSPITAIS PRIVADOS NO MUNICÍPIO DE MAUÁ’ - DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR IMPONDO NOVAS ATRIBUIÇÕES AO SERVIÇO DE ATENDIMENTO PRÉ-HOSPITALAR DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA PRESTADO PELO PODER EXECUTIVO LOCAL - INADMISSIBILIDADE - MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 4, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', e 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "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". **"Fere a iniciativa privativa do Prefeito ato normativo de origem parlamentar que dispõe sobre organização e estruturação de serviço que integra Núcleo de Gestão em atenção hospitalar, urgência e emergência, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde"**. "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". **"Ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante"**. "O Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, **configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal**".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2205518-21.2021.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/03/2022; Data de Registro: 11/03/2022)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

“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.”

Ante o exposto, embora muito louvável a intenção dos Nobres Edis, infere-se que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar lei sobre a matéria, de modo que, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 17 de março de 2022.

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