



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

**Parecer Jurídico nº 156/2022**

**Assunto:** Projeto de Lei nº 83/2022 – Regulamenta o art. 56 da Lei Federal n. 5.991 de 17 de dezembro de 1973 e estabelece o funcionamento ininterrupto de farmácia municipal em Valinhos.

**Autoria:** Vereador Alécio Cau

**À Comissão de Justiça e Redação**

**Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Regulamenta o art. 56 da Lei Federal n. 5.991 de 17 de dezembro de 1973 e estabelece o funcionamento ininterrupto de farmácia municipal em Valinhos”*.

*Ab initio*, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Art. 38. *Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).*



## 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 os aspectos jurídicos passamos à **análise técnica** do projeto.

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) e de complementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, inciso 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;*

*(...)*

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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 munícipes. 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.** (...) 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)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, no estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

*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:*

*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;*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos 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.*

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido. Trata-se do **Tema nº 917 de 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.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 )*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente naqueles atinentes as atribuições de seus órgãos, como no caso em apreço que impõe atribuição à Secretaria Municipal de Saúde.

Nesse sentido, colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*"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 GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A REGULAMENTAÇÃO - NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral, de **iniciativa parlamentar**, que "dispõe sobre adoção de medidas temporárias e emergenciais na prevenção e combate ao contágio de Covid-19 e dá outras providências", **obrigando os pacientes examinados e que apresentarem sintomas ou suspeita de contaminação de Covid-19, a serem identificados por pulseiras coloridas fornecidas pela Secretaria Municipal de Saúde – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A obrigatoriedade de identificação de pacientes através de pulseiras coloridas, atribuindo obrigações à Secretaria de Saúde, vinculada ao Poder Executivo, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Imposição de identificação dos pacientes na forma estabelecida que não atende ao interesse público ou às exigências do serviço e que também fere os princípios da razoabilidade, finalidade e proporcionalidade – Artigo 111 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade formal e material que se declara da Lei nº 795, de 10 de maio de 2021, do Município de Taquaral – **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.*****

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2120192-93.2021.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/10/2021; Data de Registro: 07/10/2021)*

Do mesmo modo, cumpre acrescentar que o art. 2º do projeto ao tencionar autorizar o Poder Executivo a firmar parcerias ou convênios com drogarias ou farmácias privadas de funcionamento 24h para dispensação de medicamentos padronizados pela REMUNE afronta aos artigos 5º, 47, inciso xiv, e 144, todos da





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Bandeirante, conforme entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, vejamos:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.654, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA QUE 'DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE OFERTA EM PARQUES, PRAÇAS E ESPAÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA, DE BRINQUEDOS E EQUIPAMENTOS DE LAZER ADAPTADOS, PARA UTILIZAÇÃO POR PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA' - ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR - NORMA ABSTRATA E GENÉRICA QUE DISPÕE SOBRE INCLUSÃO SOCIAL E ACESSIBILIDADE - LEGISLAÇÃO QUE, EM SUA ESSÊNCIA, NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO E TAMPOUCO VEICULA MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - ÚNICA RESSALVA SE FAZ QUANTO AO ARTIGO 6º DA NORMA, QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE PARCERIAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INADMISSIBILIDADE – INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA APENAS NESSE PONTO - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE".** "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre acessibilidade em espaços públicos porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente". "A ausência de dotação orçamentária apenas conduz à inexecução da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual". **"O Prefeito não necessita de autorização do Poder Legislativo para o desempenho de atos de sua exclusiva competência, tais como a realização de convênios, contratos ou parcerias, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal"**.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125175-38.2021.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 02/12/2021)



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

Destarte, considerando tratar-se de matéria de competência privativa do Executivo, 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 do Nobre Edil, infere-se das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo que compete privativamente a 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.

Procuradoria, aos 02 de maio de 2022.

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