



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 164/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 91/2022 - Dispõe sobre as diretrizes para criação do Programa "Incentivo de Emprego para as Mães Solo" e dá outras providências - **Autoria do Vereador Gabriel Bueno.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *"Dispõe sobre as diretrizes para criação do Programa "Incentivo de Emprego para as Mães Solo" e dá outras providências"*.

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui 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

¹ 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

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 passa-se a **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):

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;

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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 concernente à proteção da mulher a Lei Orgânica do Município estabelece:

Art. 235. Ao Poder Público caberá:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

V - assegurar maior valorização e total igualdade de direitos à mulher com garantia de implantação de programa de atendimento à carente, com assistência social, jurídica e psicológica;

(...)

VII - contribuir para o aperfeiçoamento da legislação no País e no Estado no que concerne aos direitos à mulher e zelar pelo seu cumprimento;

VIII - formular política de programas, projetos e medidas em todos os níveis da administração, que visem garantir a defesa dos direitos da mulher; denunciar as discriminações que atinjam a população feminina no trabalho, na família e em toda sociedade, integrar a mulher na vida sócio-econômica e político-cultural e a formação de um conselho da condição feminina.

Assim, verifica-se que proposta alinha-se aos dispositivos supracitados, tendo em vista que propõe programa que visa incentivar a oferta de emprego para as mães solo.

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição do Estado de São, no artigo 24, § 2º, em simetria com o art. 61, § 1º da Constituição Federal, 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 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.

Destarte, a princípio, no que tange às regras de iniciativa, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores a instituir programas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido é posicionamento do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CUIDADOR DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA OU MOBILIDADE REDUZIDA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 1281215 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-290 DIVULG 10-12-2020 PUBLIC 11-12-2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Na mesma linha o Tribunal de Justiça de São Paulo vem reconhecendo a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre normas de conteúdo programático:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 1º, II, 3º, caput, I e II, e parágrafo único; 4º, caput, I, II e III, e 6º, todos da Lei Municipal de Ribeirão Preto nº 14.243/2018. Programa de valorização de protetores e cuidadores de animais soltos ou abandonados no município. (i) Inexistência de vício de iniciativa. Rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo. Precedentes do STF. Tema 917 de Repercussão Geral observado. (ii) Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de administração. Não verificada ofensa à separação dos Poderes por aduzida usurpação de atividades relacionadas à organização e funcionamento da administração ou ao seu planejamento e direção. Norma geral que disciplina matéria de competência legislativa concorrente do Município. Art. 24, VI, c.c. art. 30, I e II, da Constituição Federal. Proteção do meio ambiente e fauna urbana. Reforçada pela própria lei a atribuição do Executivo de implementá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, III, CE). (iii) Regras que sequer se assemelham a diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano ou ao sistema municipal de administração da qualidade ambiental, esse previsto no art. 193 da Constituição Paulista, e já disciplinado em outra lei municipal (LC nº 1616/2004, de Ribeirão Preto). Inexistência de comando constitucional que imponha a realização de audiências públicas e estudos prévios à aprovação da norma nesse caso. Lei que visa justamente ao estímulo da participação da coletividade na preservação, conservação, defesa e recuperação do meio ambiente urbano, em conformidade com art. 191 da CE. Inocorrência de violação aos arts. 180, II, e III, 181, 191 e 193, da CE. **Pedido julgado improcedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2002599-14.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2019; Data de Registro: 17/05/2019)

*"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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019, grifado).

Aliás, 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 nº 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 nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, o que não é o caso do projeto em análise.

No concernente à previsão no art. 4º do projeto da concessão do Selo Incentivo de Emprego para as Mães Solo encontramos decisões favoráveis do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos análogos:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. MÁRCIO BARTOLI E PEREIRA CALÇAS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

(...)

São Paulo, 26 de setembro de 2018.

ALEX ZILENOVSKI

RELATOR

Assinatura Eletrônica

Ementa

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento.

Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018.

À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo douto Procurador-Geral de Justiça em que pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que “Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo”, cujo teor se transcreve:

*Art. 1º Fica instituído, no Município de São Paulo, o **Selo Cidade Linda**, que consiste em uma certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado, legalmente constituídas, que colaborarem com a limpeza, manutenção e revitalização urbana por meio de ações concentradas de zeladoria urbana, implementadas no âmbito do Programa Cidade Linda.*

§ 1º Consistem ações concentradas de zeladoria urbana:

I - manutenção de logradouros;

II - conservação de galerias e pavimentos;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- III - retirada de faixas e cartazes;*
- IV - limpeza de monumentos;*
- V - recuperação de praças e canteiros;*
- VI - poda de árvore;*
- VII - manutenção de iluminação pública;*
- VIII - reparo de sinalização de trânsito;*
- IX - limpeza de pichações;*
- X - troca de lixeiras;*
- XI - reparo de calçadas.*

§ 2º Também será considerada ação concentrada de zeladoria urbana a doação de bens e serviços cuja disponibilização ou execução contribua de maneira efetiva para a limpeza, manutenção e revitalização urbanas.

Art. 2º A Administração Pública Municipal elaborará relação dispendo sobre as ações a serem realizadas por período e a estimativa dos bens e serviços necessários e que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda.

Parágrafo único. A relação referida no "caput" deste artigo será amplamente divulgada.

*Art. 3º As pessoas jurídicas interessadas em receber o **Selo Cidade Linda** deverão inscrever-se no órgão competente, apresentando os documentos fixados no regulamento e apresentando plano de trabalho no qual constem a descrição dos bens doados e a previsão do prazo de realização dos serviços, bem como estimativa de gastos com o custeio das ações.*

Art. 4º Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

(...)

*A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, **observasse que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes, ou, usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto a matéria tratada na lei em comento (mera instituição do Selo Cidade Linda no***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Município de São Paulo), de interesse local, está incluída na competência da Câmara Municipal. Com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo (Federal) cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.

E o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios com esteio no artigo 144, do mesmo diploma e no artigo 29, da Constituição Federal, preceitua **que são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo:**

(...)

Note-se que o objeto da norma impugnada em seu artigo 1º - não consta do rol supracitado, **não se vislumbrando o alegado vício formal de iniciativa, observada a regra da simetria.**

(...)

A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em **recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.**

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema 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.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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)

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 Repercussão Geral, - que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações hão de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, portanto, a ele privativos, 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.

(...)

Neste passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate ***enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

*Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, **cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar** (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.*

(...)

Assim, entendia este Relator que o art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, que "Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo" -, por preverem atos de gestão, destarte, violando a "reserva de administração", configuravam indevida inserção legislativa no âmbito dos poderes executivos. Confiram :

Art. 2º A Administração Pública Municipal elaborará relação dispondo sobre as ações a serem realizadas por período e a estimativa dos bens e serviços necessários e que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda.

Parágrafo único. A relação referida no "caput" deste artigo será amplamente divulgada.

Não obstante, neste ponto a Douta Maioria entendeu que o preceito aludido não afronta a Constituição Estadual.

Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

(...)

Outrossim, o art. 4º da lei em análise também deve ser declarado inconstitucional na parte que fixa prazo determinado para que o Poder Executivo regulamente a lei, uma vez que tal



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

fixação representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Desse modo, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade parcial do aludido dispositivo que tem a seguinte redação : Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, eis que por meio de sua redação o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 5º, da Constituição Paulista.

(...)

*Posto isto, a **Douta maioria** julgou parcialmente procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade tão-só da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.*

ALEX ZILENOVSKI

Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

(...)

*3. Por este voto, **uso divergir parcialmente da conclusão do voto do Relator, no tocante ao reconhecimento do vício de inconstitucionalidade do artigo 2º da normativa municipal.***

Aduz o eminente Relator em seu voto, quanto a esse dispositivo legal: “a norma impugnada transborda os poderes legislativos ao prever providências materiais a cargo do Poder Executivo a fim de dar operacionalidade à lei. Ao fazê-lo o legislador invadiu competência do Executivo, eis que prevê atos de gestão que deveriam ficar a cargo do poder regulamentar do Prefeito Municipal”.

*No entanto, o **exame do texto não conduz à conclusão de existência de afronta à Separação dos Poderes. O dispositivo, de forma genérica e abstrata, justamente com a finalidade de***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

nortear a execução do que foi instituído pela normativa, prevê a elaboração, pelo Poder Executivo, de relação dispendo sobre as ações a serem realizadas por período bem como a estimativa dos bens e serviços necessários, que possibilitarão a concessão do Selo Cidade Linda, sem que isso se configure como ato de gestão. Ou seja, a elaboração da relação não se trata de ato concreto ou específico, mas de necessária fixação de autênticos limites e balizas legislativas a permitir a atuação do Poder Executivo e do particular. A discricionariedade administrativa, assim como o Poder Regulamentar estão devidamente preservados, porque o caput do dispositivo se refere genericamente à “Administração Pública Municipal”, sem indicação de algum órgão específico; além disso, deixa ao alvedrio da Administração a indicação das ações de zeladoria que serão realizadas bem como a determinação do período em que elas serão executadas, e, ainda, a estimativa dos bens e serviços necessários para tanto. Logo, a atuação de forma concreta e específica em atenção ao disposto no diploma legal bem como a sua regulamentação caberão exclusivamente ao Poder Executivo.

(...)

Marcio Bartoli

(TJSP. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000. Relator ALEX ZILENOVSKI. Data do julgamento: 26/09/2018).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal. Implantação do selo “amigo do idoso” destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justo e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE.

(TJSP. ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000. Relator: Des. Márcio Bartoli. Órgão Julgador, j. 16/05/2018).

Por fim, quanto aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, **precipualemente em atenção ao disposto no art. 7º, inciso IV**, que estabelece que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, **cumprir observar que neste Município já**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

se encontra em vigor a Lei Ordinária nº 6.101, de 07 de junho de 2021, que “Institui o Programa Municipal de Inclusão Produtiva da Mulher no Município de Valinhos, e dá outras providências”, que tem por objetivo oferecer apoio institucional às unidades familiares chefiadas por mulheres, em situação de vulnerabilidade social, com vistas à capacitação para o trabalho.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade do projeto, contudo, sob o aspecto da legalidade *s.m.j.* a matéria já se encontra disciplinada por lei local. Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 06 de maio de 2022.

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