



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

**Parecer Jurídico nº 119/2022.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 115/2022** – Dispõe sobre a destinação com base em percentual de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas arrecadadas de licença especificadas nesta lei e cobradas pela Municipalidade, visando a aquisição de materiais e manutenção do Corpo de Bombeiros, no âmbito do Município de Valinhos, e dá outras providências.

**Autoria do Vereador Aldemar Veiga Junior**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que *“Dispõe sobre a destinação com base em percentual de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas arrecadadas de licença especificadas nesta lei e cobradas pela Municipalidade, visando a aquisição de materiais e manutenção do Corpo de Bombeiros, no âmbito do Município de Valinhos, e dá outras providências”*.

*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. 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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.)*

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

Inicialmente, temos que ao Município foi conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse (art. 30, inciso I, CF).

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 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,*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

Com relação à iniciativa para deflagrar lei que versa sobre alteração da peça orçamentária temos a seguinte previsão constitucional:

*Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.*

*[...]*

*§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.*

E, em atenção ao princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo e a Lei Orgânica do Município de Valinhos dispõem:

- **Constituição do Estado de São Paulo**

**Artigo 47** - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*[...]*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;*

### **CAPÍTULO III**

#### **Dos Orçamentos**

*Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:*

*I - o plano plurianual;*

*II - as diretrizes orçamentárias;*

*III - os orçamentos anuais.*

---

- **Lei Orgânica do Município de Valinhos**

*Art. 80. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:*

*[..]*

*XV - enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública, operações de crédito e tributos municipais.*

Nesse sentido, a **iniciativa legislativa de projetos de lei que impliquem em alteração das peças orçamentárias do Município é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

No mesmo diapasão, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*Ação direta de inconstitucionalidade – Emenda Parlamentar nº 066, de 10 de setembro de 2021, que altera o "caput" do artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Itapeva – **Gastos com educação – Majoração do percentual de 25% para 30% pelo Legislativo local,***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*sem participação do Executivo – Impossibilidade – Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Matéria orçamentária - Princípio da Separação dos Poderes e da Não Afetação vulnerados pela norma questionada – STF, ADI nº 6275 - Inconstitucionalidade do ato impugnado reconhecida (Emenda nº 066/2021) – Vigência do artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Itapeva em sua redação original pela invalidade, agora reconhecida, da norma revogadora - Técnica de interpretação conforme a Constituição – Necessidade de ajustar a redação original do artigo de lei para fixar que a aplicação obrigatória anual pelo Município será de "no mínimo" de 25% da receita resultante de impostos, em conformidade com o disposto no artigo 212 da CF/88 - Ação procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017008-87.2022.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 20/05/2022)*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 7.892/2021, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE CRIA EM CARÁTER DE EXCEPCIONALIDADE O AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO EMERGENCIAL PARA CADASTRADOS NO CADÚNICO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, COMO MEDIDA DE EMERGÊNCIA NO COMBATE À FOME E À INSEGURANÇA ALIMENTAR DEVIDO À PANDEMIA DO COVID-19 – AFRONTA AO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INOCORRÊNCIA – FALTA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO PARA A EXECUÇÃO DO QUANTO DISPOSTO EM UM ATO NORMATIVO OBSTA TÃO SOMENTE SUA EXECUÇÃO NO EXERCÍCIO EM QUE EDITADA, SEM IMPLICAR EM INCONSTITUCIONALIDADE – **ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – RECONHECIMENTO – NORMA IMPUGNADA QUE AVANÇA EM ÁREA DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, GESTÃO ADMINISTRATIVA E MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, incisos II e XI, 174, III E 176, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE.****

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2083310-35.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/03/2022; Data de Registro: 31/03/2022)*

---



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.876, de 21 de junho de 2021, do Município de Itapecerica da Serra, que "autoriza a criação do programa de auxílio emergencial aos motoristas de transportes escolares do Município de Itapecerica da Serra". USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao autorizar o Poder Executivo a conceder benefício, imiscuiu-se no desenho de política pública assistencial, que se insere no âmbito da 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, incisos II e XI, da Constituição Estadual. **VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação aos artigos 174, inciso III, e 176, inciso I, da Constituição Estadual.** NATUREZA AUTORIZATIVA DA NORMA. Não cabe ao Poder Legislativo autorizar o Chefe do Executivo a exercer suas competências. Autorização que não afasta a necessidade de apreciação da constitucionalidade da norma. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2151161-91.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 09/12/2021)*

Noutro aspecto, o art. 1º do projeto tenciona estabelecer que a Municipalidade deverá destinar anualmente ao Corpo de Bombeiros de Valinhos o percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do resultado final da arrecadação das taxas de licença nos termos do convênio a ser firmado com o Governo Estadual.

Neste particular, a Lei Orgânica do Município de Valinhos consignou expressamente que a matéria compete ao Chefe do Executivo devendo ser submetida à apreciação da Câmara, vejamos:

*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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*(...)*

***XIV – autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;***

*(...)*

Acerca do referido art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos cumpre ressaltar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Adin nº 2282700-54.2019.8.26.0000, lhe conferiu interpretação conforme a Constituição nos seguintes termos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais.** Ação julgada parcialmente*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)*

Assim, conforme decisão da Corte Paulista a autorização para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem encargos gravosos para o Município, sendo excluídas as hipóteses de convenções normais.

Nesse diapasão, encontramos decisão da Corte Paulista pela inconstitucionalidade de lei que impõe ou autoriza o Executivo a firmar convênios, por violação os princípios da separação dos poderes e o pacto federativo, vejamos.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da lei nº 5.109 de 09 de dezembro de 2015, do Município de Mauá, que dispõe sobre a criação do "Programa Horta nas Escolas". Alegação de violação à separação dos poderes, sob o argumento de que não incumbe ao Legislativo interferir nas atribuições do Poder Executivo. Apontada afronta os art. 5º, 22, 47, II, XI, XIV e XVIII, 174, II e III da Constituição Bandeirante, aplicáveis por força do art. 144 da CE. A instituição de obrigação ao Executivo por parlamentar resulta em interferência indevida na estrutura administrativa do Poder Executivo, em desatenção aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da Administração. **Descabe ao Poder Legislativo, impor, ou mesmo "autorizar", o Poder Executivo a celebrar convênios e/ou parceria público-privadas. Trata-se de atos de gestão, atribuição do próprio Executivo. A iniciativa parlamentar invade a reserva da Administração, vulnerando a separação dos poderes e o pacto federativo. Ofensa aos artigos art. 5º, 22, 47, II, XI, XIV e XVIII, 174, II e III, da Constituição Estadual. Ação procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297375-85.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/08/2021; Data de Registro: 20/08/2021)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em continuidade, consta do projeto a fixação de prazo ao Poder Executivo para regulamentação. Todavia, a referida previsão viola o princípio da separação dos poderes, conforme entendimento da E. Corte de Justiça Paulista, senão vejamos:

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



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

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013, por tratar-se de projeto sobre matéria de iniciativa do Poder Executivo:

*“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 todo o exposto, s.m.j, por tratar de tema afeto à esfera reservada ao Chefe do Poder Executivo, a proposta não reúne condições de constitucionalidade, de modo que, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 06 de junho de 2022.

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