



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 412/2022.

Assunto: Projeto de Lei nº 219/2022 – Dispõe sobre a aplicação no Município da Lei Federal nº 13.845, de 18 de junho de 2019, que garante vagas no mesmo estabelecimento escolar para irmãos.

Autoria do Vereador Mayr.

À Comissão de Justiça e Redação
Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a aplicação no Município da Lei Federal nº 13.845, de 18 de junho de 2019, que garante vagas no mesmo estabelecimento escolar para irmãos”*.

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. 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.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

No que tange à **competência legislativa municipal** a Constituição Federal fixa capacidade dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB), *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

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:”- grifo nosso.*

(...)

*“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;” - grifo nosso.

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

“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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

Para 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).

In casu, o projeto em apreço dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.845, de 18 de junho de 2019, que conferiu nova redação ao inciso V do art. 53 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), *in verbis*:

Art. 53.

(...)

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

E, no que tange à competência para legislar sobre a proteção à infância e à juventude a Constituição Federal estabelece:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:*

(...)

XV - proteção à infância e à juventude;

(...)

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” conforme art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza¹ assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Nesse sentido, colacionamos decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ribeirão Preto. LM 14.507 de 6-11-2020. Programa de Apadrinhamento afetivo de crianças e adolescentes. Competência legislativa. Iniciativa parlamentar. Separação dos poderes. Violação aos art. 5º, 47, II e III

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

e 144 da Constituição do Estado. – 1. **Competência legislativa. A LM nº 14.507/20 visa à proteção da criança e do adolescente, uma vez que busca efetivar a convivência familiar e comunitária àqueles acolhidos em instituições, com remota possibilidade de adoção ou retorno à família. O programa de apadrinhamento é previsto na legislação infraconstitucional, nos termos do art. 19-B da LF nº 8.069/90, incluído pela LF nº 13.509/17. O ECA também prevê que a política de atendimento da criança e do adolescente será realizada por de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 86), sendo a municipalização do atendimento uma das diretrizes políticas a ser seguida (art. 88, I). Nos termos do 227 da Constituição Federal e art. 277 da Constituição do Estado, cabe ao Poder Público assegurar à criança e ao adolescente a convivência familiar e comunitária. Não há violação ao pacto federativo.** – 2. **Iniciativa parlamentar. Separação dos poderes.** – A LM nº 14.507/20 apresenta diretrizes quanto ao programa de apadrinhamento, inclusive sua integração à Rede de Serviços e de Proteção à Criança e ao Adolescente no Município (art. 2º, 'h'), devendo as pessoas interessadas em apadrinhar procurar a Vara da Infância e Juventude ou entidades do município conveniada a esta (art. 3º), facultando-se às entidades assistenciais do município a adesão ao programa (art. 7º). Como se vê, não há ingerência do Poder Legislativo local na estrutura ou atribuições de órgãos da Administração Pública municipal; a lei municipal não tangenciou a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo ou da Reserva da Administração. Inexiste interferência no Poder Judiciário, pois a lei apenas direciona os interessados a procurar a Vara da Infância e Juventude, conforme protocolos já previstos no Tribunal de Justiça. Não há violação aos art. 5º, 24, § 2º, 47, II e XIV da CE. – Improcedência.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2085732-80.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/09/2021; Data de Registro: 24/09/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, em simetria com o artigo 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:

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:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Deste modo, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores, dentro da competência suplementar e do interesse local de legislar sobre a matéria.

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 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.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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, o que não é o caso do projeto em comento.

Por derradeiro, no concernente ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade do projeto.

Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 21 de novembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora - OAB/SP 308.298

Assinado digitalmente