



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 350/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 127/2023 – Cria o banco de dados de imóveis disponíveis para locação por meio do Programa Aluguel Social no município de Valinhos.

Autoria do Vereador Fábio Damasceno.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*Cria o banco de dados de imóveis disponíveis para locação por meio do Programa Aluguel Social no município de Valinhos.*”.

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 opinativo², não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

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 tramitam 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).*

² *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

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).

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município estabelece a competência de legislar sobre matéria de interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes,:

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 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’,***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

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;*
- 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.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores público.

No caso em apreço verifica-se que a propositura tenciona instituir de banco de dados de imóveis para locação por meio do Programa Aluguel Social. Destarte, a princípio, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores a dispor sobre a matéria.

Em verdade, na essência, temos que a norma que possui natureza programática na visão da E. Corte Estadual de Justiça é possível ser veiculada via lei de origem parlamentar, e.g.:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.715, de 23 de maio de 2022, do Município de Caieiras, de iniciativa parlamentar, que instituiu o "Cinema Social Itinerante" e deu outras providências – Vício de iniciativa NÃO CONFIGURADO – Matéria de competência concorrente (art. 24, §1º, da Constituição Estadual), e não privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento consolidado pelo C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE. nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917) – Norma impugnada que institui verdadeira política pública no âmbito do Município de Caieiras, mediante a previsão de exibição gratuita de filmes em logradouros públicos, garantindo o acesso a relevante fonte de cultura à população, nos termos dos arts. 259 e 262, I, da Constituição Estadual – Ausência de intervenção em atos de gestão administrativa – Ato normativo que não estabelece qualquer regra acerca do modo de concretização do programa, inexistindo, portanto, afronta o princípio da Reserva de Administração – Ação improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235540-28.2022.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 26/09/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade – Ação movida pelo Prefeito do Município de Gália objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.704/2022, de iniciativa parlamentar, que cria o Programa Esporte Social; Inexistência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral e da competência legislativa suplementar dos Municípios a respeito da matéria – Concretização de direitos sociais – Precedentes do E. STF – Ausência, ainda em âmbito geral, de mácula aos arts. 25 da CE, 167, I, da CF e art. 113 do ADCT – Jurisprudência do E. STF assente no sentido de que a falta de indicação da fonte de custeio para realização das medidas preconizadas na norma não é causa de sua inconstitucionalidade, implicando tão somente que a eficácia da norma se dará apenas no exercício financeiro seguinte ao de sua promulgação – Política pública que, ao se sujeitar a disponibilidades financeiras e técnicas locais, possuindo certo grau de flexibilização, não se insere no conceito de despesa obrigatória – Inconstitucionalidade aferida, contudo, em relação a dispositivos específicos; Parágrafo único do art. 1º, art. 3º e art. 6º - Normas que autorizam o Poder Executivo a realizar parcerias e a regulamentar a lei mediante decreto – Afronta aos arts. 5º, 47, II, III e XIV, e 144 da CE – Caráter teoricamente autorizativo que não afasta a inconstitucionalidade – Legislador local que predicou a respeito de temática própria do legislador constitucional, dele usurpando competência – Autorização que, ademais, implica a possibilidade de desautorização, evidenciando a mácula ao texto constitucional; Inciso I do art. 2º – Fixação de datas para realização dos eventos esportivos – Realização apenas nos finais de semana entre os meses de fevereiro e novembro – Estabelecimento de obrigação específica ao Executivo, que tolhe a opção deste pela via mais adequada à implantação da política pública – Dissonância quanto aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE; Demais dispositivos da lei local que genericamente balizam o projeto social em questão, não se observando excessiva imposição ao Executivo de determinada forma de implementação do programa; Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2273952-28.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/08/2023; Data de Registro: 03/08/2023)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 1.361, de 03.04.2018, do Município de Nazaré Paulista, que "autoriza a instituição de equoterapia nas escolas de rede municipal de ensino como política de educação inclusiva e dá outras providências". **Instituição, em si, de programa de atendimento à saúde dos alunos da rede municipal,***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

por disposições genéricas e abstratas, que não afronta o princípio da reserva da Administração. Ofensa que, porém, a este título se dá quando se cometem atribuições e obrigações específicas de gestão ao Executivo. Solução que se reserva ao feito na esteira de precedente recente do Colegiado, julgando hipótese análoga. Sanção que não afasta o vício, na parte da lei em que ele se verifica. Irregularidade reconhecida apenas em expressões dos artigos 1º e 3º, além do art. 4º. Ação julgada parcialmente procedente.(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132436-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022)

“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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, destacamos decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.412.155, que julgou constitucional a Lei nº 6.064/2021, de Valinhos, que criou o programa auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, vejamos trecho do julgado:

(...)

Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma vai ao encontro dos direitos sociais à moradia, segurança e proteção à mulher e à infância previsto nos art. 6º, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

A lei objeto desta ação, ao prever a concessão de auxílio aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista nos arts. 23 e 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo.

Por fim, destaco ainda que, conforme o entendimento reafirmado no Tema 917 da repercussão geral, ainda que a lei questionada implique despesa para a Administração Pública, essa por si só não configura razão para a sua inconstitucionalidade. A criação de gasto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

público não afasta, necessariamente, a iniciativa do Poder Legislativo de qualquer esfera.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual, nos termos dos artigos 932, V, b e VIII do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.

(STF. RE 1412155. Relator Min. Edson Fachin. Data do julgamento: 01/02/2023. Publicação 03/02/2023)

No mesmo sentido:

*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***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Todavia, recomendamos a **supressão do § 1º do art. 1º do projeto**, que ao conferir atribuição à Secretaria de Assistência Social adentra em matéria de competência privativa, conforme tema 917 do STF.

Por derradeiro, quanto 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, sob o aspecto enfocado – *criação de banco de dados de imóveis disponíveis para locação por meio do Programa Aluguel Social no Município de Valinhos* – conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada recomendação de supressão do § 1º do art. 1º, que adentra em matéria reservada ao Executivo. No mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 03 de outubro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente