



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 391/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 147/2023 – Institui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar - COMSEA, na forma que especifica.

Autoria do Executivo – Mensagem 59/2023.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Institui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar - COMSEA, na forma que especifica”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse 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 Federal².

Considerando-se os aspectos constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

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.”

² “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

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB).

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, 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)*

A Lei Orgânica estabelece que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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:

(...)

XI - autorizar a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração;

(...)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto trata-se de iniciativa privativa do Executivo, conforme previsão na Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e na Lei Orgânica de Valinhos (art. 48), *in verbis*:

- **Constituição Bandeirante**

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.

(...)

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.

(...)

- **Lei Orgânica de Valinhos**

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

(...)

Nesse sentido, destacamos o **TEMA 917 Repercussão geral** (ARE 878911) do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa:

“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)

Na mesma linha colacionamos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência privativa do Executivo para dispor sobre a matéria:

****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.718, de 14 de outubro de 2020, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que alterou a estrutura do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONCRIAN, aumentando de 10 para 12 conselheiros, estes dois últimos oriundos dos quadros da OAB e do MPSP - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Ocorrência – Lei objurgada que altera estrutura de órgão permanente vinculado ao Poder Executivo Municipal, sem a necessária concorrência de vontade do Chefe deste Poder – Projeto de lei que altera estrutura ou atribuições de órgãos vinculados a outro Poder que deve ser de iniciativa privativa deste, seja da Casa Legislativa ou da Administração (artigos 20, inciso III, 47, inciso II, e 144 da CE/89) – Violação, também, do preceito jurisprudencial oriundo do***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

TEMA 917 em repercussão geral no Supremo Tribunal Federal - Inconstitucionalidade existente - Ação julgada procedente.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2298275-68.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/08/2021; Data de Registro: 30/08/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 4.266, de 23 de dezembro de 2019, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico e natural do município de Mirassol, cria o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural e institui o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol". 1 - Alegação de ofensa à Lei Orgânica do Município e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Inadmissibilidade. Controle abstrato de leis municipais que somente pode ser exercido mediante confronto com a Constituição Estadual, nos termos do artigo 125, § 2º, da Constituição Paulista. 2 - Alegação de inconstitucionalidade decorrente da criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 3 - Artigo 53 da lei impugnada. Dispositivo que concede isenção de IPTU em relação aos imóveis tombados. Suposta ofensa à disposição do artigo 113 do ADCT. Rejeição. Matéria Tributária. Competência concorrente, inclusive para disciplinar redução de tributos ou concessão de isenção fiscal; e ainda que a lei cause eventual repercussão em matéria orçamentária. Posicionamento que deve prevalecer mesmo que a norma não venha acompanhada de demonstrativo dos efeitos decorrentes da isenção (artigo 174, § 4º, da Constituição Estadual), pois, conforme decidido na ADIN n. 2001841-69.2018.8.26.0000, com confirmação no RE 1.158.273/SP, o "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e disciplinado nos artigos 106a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, é restrito às finanças da União". 4 - Artigo 44 da lei impugnada. Dispositivo que atribui à Administração Municipal a competência para reajustar o valor das multas previstas na lei, dependendo da gravidade da infração. Alegação de ofensa ao princípio da reserva legal. Reconhecimento. Conforme disposição do artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", o que significa que somente a lei pode descrever infração e impor (ou majorar) penalidades. Inconstitucionalidade manifesta. 4. Artigo 42 da lei



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*impugnada. Dispositivo que assegura ao município o direito de preferência na aquisição do bem tombado. Alegação de ofensa à disposição do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Reconhecimento. Hipótese de usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil e processual civil. União que, no exercício de sua competência privativa, já havia regulamentado a matéria por meio do Decreto Lei n. 25/1937, atualmente revogado (pelo artigo 1072 do CPC). Disciplina atual que consta do artigo 802, § 3º, e artigo 889, inciso VIII, ambos do CPC. 5. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Versando a lei impugnada sobre preservação do patrimônio histórico, cultural, artístico e natural do município, em termos genéricos e abstratos, não há falar em inconstitucionalidade do ato normativo por vício de iniciativa ou ofensa aos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, exceto em relação à parte da norma que avança sobre atos de gestão administrativa, identificada nos itens seguintes: 5.1 – Artigos 6º e 7º da lei impugnada. **Atos normativos que criam não só Comissão Técnica de Relatórios e Sugestões para o tombamento de bens municipais (art. 6º), mas também o Conselho Municipal do Patrimônio Cultural (COMPAC), com regulamentação de sua composição e competência para atuação. Dispositivos seguintes (indicados no corpo do voto) que definem a competência e as atribuições do Conselho Municipal e do Departamento de Cultura e Turismo. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las. Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário"** (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21/08/2002). 5.2 – Artigos 47, 48, 49, 50 e 51. **Dispositivos que instituem o Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural de Mirassol, dispendo sobre seu gerenciamento e forma de funcionamento. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Conforme já decidiu este C. Órgão Especial em caso semelhante, "a instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item "1" do mesmo diploma" (ADIN n. 2218745-54.2016.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 26/04/2017). 6. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2028555-95.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/06/2021; Data de Registro: 30/06/2021)

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, sugerimos seja verificada a necessidade de correção na redação do art. 20, porquanto contém frase que não está inserida nos incisos do artigo.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressaltando-se observação acima. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 25 de outubro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa

Procuradora - OAB/SP 308.298

Assinatura Eletrônica