



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 378/2023

Assunto: Projeto de Lei nº 139/2022 – Institui a Central de Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (Libras) para Pessoas com Surdez e de Guias-Intérpretes para Surdocegos no município de Valinhos e dá outras providências.

Autoria do Vereador Franklin Duarte de Lima

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao Projeto de Lei em epígrafe que “*Institui a Central de Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (Libras) para Pessoas com Surdez e de Guias-Intérpretes para Surdocegos no município de Valinhos 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 Federal².

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).*

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

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

No que tange à **competência legislativa municipal** a Constituição Federal fixa capacidade dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, 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'**,*



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". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à **competência para legislar sobre proteção das pessoas com deficiência** a Constituição Federal estabelece:

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

(...)

*XIV - **proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;***

(...)

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência, que constitui tema afeto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XIV, da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para *"suplementar a legislação federal e a estadual no que couber"* constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza³ 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.

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para cuidar da proteção e garantia das pessoas com deficiência:

*“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*

(...)

*II - cuidar da saúde e assistência pública, **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**;*

(...)

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, 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.

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites somente 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, *data máxima vênia*, ao dispor sobre a instituição da Central de Intérpretes da Língua Brasileira de Sinais (Libras) para Pessoas com surdez e de Guias-Intérpretes para surdocegos o projeto cria serviço público adentrando em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, atinente a ato típico de gestão administrativa, vulnerando o postulado da separação dos poderes e a denominada regra da reserva de Administração, constantes dos artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, *in verbis*:

“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”;

Nessa senda segue entendimento doutrinário⁴:

A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.

A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:

a) reserva geral de administração: fundamenta-se no princípio da separação de poderes e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa;
e

⁴ Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>. Acesso em: 09/12/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*b) reserva específica de administração: **quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.***

*No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro **princípio constitucional da reserva de administração**, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria "a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo". No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF)." (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.*

Nesse sentido, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Poá. Lei nº 4.192/2021 que "assegura às pessoas com deficiência auditiva o direito à inclusão com atendimento por tradutor ou intérprete de libras nos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional e nas empresas concessionárias de serviços públicos do Município de Poá", e Lei nº 4.193/2021 que "autoriza o acompanhamento de intérprete de libras durante o pré-natal e o parto de gestantes com deficiência auditiva no âmbito do Município de Poá". Normas que afrontam a Tripartição dos Poderes, pois, embora imponham obrigações à Administração, os respectivos processos de elaboração foram deflagrados pela Edilidade invadindo esfera de exclusiva competência do Executivo. Inteligência dos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Exame da jurisprudência. PROCEDÊNCIA.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2032982-67.2022.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/08/2022; Data de Registro: 01/09/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.091/2021, DO MUNICÍPIO DE CAJURU, QUAL DISPÕE ACERCA DO ATENDIMENTO DO MUNÍCIPE DEFICIENTE AUDITIVO POR SERVIDORES CAPACITADOS PARA SE COMUNICAREM EM LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS - LIBRAS.. MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

VIOLAÇÃO DO ART. 49, XIV DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2288466-20.2021.8.26.0000; Relator (a): Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 19/05/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 3.578, de 12 de junho de 2019, que "torna obrigatória a inserção de intérprete da língua brasileira de sinais (LIBRAS) em todos os eventos públicos oficiais realizados pela Administração Pública do Município de Andradina/SP". USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao criar obrigação a ser observada em todos os eventos públicos oficiais do Município, dispôs sobre a atividade administrativa, o 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 XIV, da Constituição Estadual. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DECORRENTE DA AUSÊNCIA DA PREVISÃO DA FONTE DE CUSTEIO. Precedentes. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2138634-10.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 22/03/2022)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

“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.”

Por fim, no que se refere aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, observamos que o projeto atende ao disposto no referido diploma legal.

Ante o exposto, embora muito louvável a intenção do nobre Edil, infere-se que compete a Chefe do Poder Executivo deflagrar lei sobre a matéria, de modo que, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013. É o parecer, a superior consideração.

É o parecer.

Procuradoria, aos 17 de outubro de 2023.

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