



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 33/2025.

Processo Legislativo nº 699/2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 36/2025 – “Dispõe sobre a criação de um sistema de cadastro e controle de vagas em creches municipais de Valinhos”.

Autoria: Vereador Edson Secafim.

À Comissão de Justiça e Redação,

Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).

Trata-se de parecer jurídico ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a criação de um sistema de cadastro e controle de vagas em creches municipais de Valinhos”.

Ab initio, 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 vereadores¹.

Cumprе destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38². Destarte, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

¹ 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.)

² 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, no que tange à **competência municipal** o projeto encontra-se revestido de constitucionalidade, eis que por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CF).

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)

No concernente às regras de **iniciativa legislativa** 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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:

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)** com 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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).Grifo nosso.

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tese de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando 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 públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nessa esteira, *data maxima venia*, ao estabelecer atribuições à Secretaria Municipal de Educação (art. 6º) o projeto vulnera a iniciativa privativa do Executivo de dispor sobre as atribuições dos órgãos municipais.

Do mesmo modo, **ao tencionar criar sistema de cadastro e controle de vagas em creches municipais de Valinhos, dispondo sobre suas funcionalidades, o projeto adentra em matéria típica da gestão 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:

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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;”;

Acerca do tema segue entendimento doutrinário³:

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

*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.*

³ Sítio eletrônico do EMAGIS, 2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, colacionamos decisões do E. TJ/SP em casos análogos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.634/2023 do Município de Santo André que trata funcionamento noturno das creches no Município – Norma impugnada que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa – Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura, atribuição de seus órgãos e regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes – Falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal 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 naquele exercício financeiro – Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que não basta para a declaração de inconstitucionalidade da norma, configurada por ofensa aos princípios da reserva da administração e separação dos poderes – Precedentes – **AÇÃO PROCEDENTE.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132577-05.2023.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2023; Data de Registro: 24/11/2023)

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 6.412, de 15 de junho de 2023, o Município de Catanduva que "institui no âmbito do Município de Catanduva o 'Programa Ronda Escolar' e dá outras providências" - Diploma normativo de autoria parlamentar que criou patrulhamento ostensivo para proteção e fiscalização de medidas protetivas e de atendimento às escolas municipais, impondo atribuições à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Assistência Social e à Guarda Civil Municipal, além de constituir Comissão Gestora, disciplinar sua composição e suas funções, criar grupo técnico e dispor sobre parceria com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Inadmissibilidade - Inconstitucionalidade do ato normativo por se situar a matéria inserida na reserva de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ) - Violação ao princípio da reserva de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

administração e da separação dos poderes – Ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, alínea "a", da Constituição Estadual – Procedência da ação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173913-86.2023.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/10/2023; Data de Registro: 19/10/2023)

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.”

Ante o exposto, embora deveras louvável a intenção do nobre edil, considerando a competência privativa do Executivo para dispor sobre a matéria, sugere-se, respeitosamente, a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

Procuradoria, aos 25 de fevereiro de 2025.

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

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica