



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 34/2025.

Processo Legislativo nº 702/2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 37/2025 – “Dispõe sobre a criação da UBS Ambulatório da Mulher no município 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 da UBS Ambulatório da Mulher no município 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 nos assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, *in casu*, a criação de órgão na estrutura intestina da Administração Pública, bem como a definição de suas atribuições (art. 24, §2º, 2, da Constituição do Estado de art. 48, II, da LOM).**

Deste modo, *data maxima venia*, ao objetivar a criação de órgão municipal o projeto vulnera a iniciativa privativa do Executivo.

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

*Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Bastos – Impugnação à Lei nº 3.246/2023, de iniciativa parlamentar, a qual institui o Banco de Ração e Utensílios para Animais – Ausência de violação ao art. 113 do ADCT, visto não se tratar de despesa obrigatória – Inexistência de vício de iniciativa no que toca às normas gerais que regem o programa criado pela edilidade, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral – Precedente recente e unânime deste C. Órgão Especial acerca de lei piracicabana de conteúdo semelhante, ensejando uniformização de desfechos – **Inconstitucionalidade verificada apenas em relação ao art. 6º, que atribui especificamente ao Departamento de Proteção e Defesa Animal o dever de organizar e estruturar o banco criado, tolhendo do Poder Executivo a escolha pela forma mais pertinente de implementação da política pública** – Pedido parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2289276-24.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2024; Data de Registro: 12/04/2024)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

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 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)

Constitucional – Administrativo - Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Caieiras - Lei n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022 que institui no âmbito do Município de Caieiras, o Programa "Mulher - Sua Saúde, Seus Direitos", e dá outras providências - O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais, notadamente a Lei Orgânica do Município, como afirmado pelo autor – Lei municipal que, em sua essência, envolve matéria de política pública direcionada à saúde e, evidentemente não se trata de matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo - Competência material comum entre os entes federados, nos exatos termos do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal - Exegese do artigo 111 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta, não tendo havido invasão da matéria relacionada ao funcionamento da Administração Pública no tocante à política pública relacionada à saúde – Imposição ao Executivo local do dever de seguir os critérios elencados na lei de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*iniciativa parlamentar com estabelecimento das atividades que deverão ser praticadas para tanto (parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º) e **indicação expressa do órgão público responsável pela criação e divulgação do programa de saúde (§ 4º do artigo 1º)**, bem como o prazo para a regulamentação da lei (artigo 3º), privando a Administração Pública da possibilidade de escolha do melhor meio de cumprimento de um dever - **Violação do princípio da separação dos poderes - Invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo** – Configuração de vício de iniciativa nos dispositivos mencionados - À Administração compete escolher o meio adequado e eficiente para a execução da lei – Ingerência do Poder Legislativo na gestão administrativa – **Exegese dos artigos 5º, 24, § 2º e 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição Bandeirante - Inconstitucionalidade reconhecida dos parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 1º, bem como artigo 3º, todos da Lei Municipal n. 4.440, de 09 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 06 de maio de 2022, do Município de Caieiras - Ação julgada procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235541-13.2022.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/08/2023; Data de Registro: 31/08/2023)***

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.211/2021 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL INSTITUIU O PROGRAMA "HIGIENE MENSTRUAL" QUE OFERECE DIREITO DE ACESSO A ABSORVENTES HIGIÊNICOS A MULHERES DE BAIXA RENDA – ARTIGOS 1º, CAPUT, 3º, INCISOS I A VIII, 12 e 13 DA LEI IMPUGNADA – NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIAS DE SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º, ART. 2º E ARTS. 4º A 11 DA LEI IMPUGNADA – ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO E DE SUAS OBRIGAÇÕES – INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*II, XIV e XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262926-67.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 19/05/2022)*

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.”

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