



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 067/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 24/2022 – Dispõe sobre a obrigatoriedade do procedimento de Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher, atendida em serviços de urgência e emergência, e a criação da Comissão de Acompanhamento da Violência Contra a Mulher, na Secretaria da Saúde, nos seguintes termos. A autoria da Vereadora Simone Bellini.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloi

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade do procedimento de Notificação Compulsória da Violência Contra a Mulher, atendida em serviços de urgência e emergência, e a criação da Comissão de Acompanhamento da Violência Contra a Mulher, na Secretaria da Saúde, nos seguintes termos”*.

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

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).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.)

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):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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’, 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)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa toada, para o E. jurista Alexandre de Moraes "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*" (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

Entretanto, no que tange à notificação compulsória de violência contra a mulher no Município cumpre observar que a matéria já se encontra disciplinada pela Lei nº 5.947/2019, que torna obrigatória a notificação compulsória de violência contra a mulher atendida em serviço de saúde público e particular.

Já no concernente à instituição de Comissão de Acompanhamento de Violência Contra a Mulher, na Secretaria da Saúde, o projeto invade competência privativa do Chefe do Executivo em dispor sobre as atribuições das secretarias municipais, maculando o disposto no art. 24, § 2º, "2", da Constituição do Estado de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios, *in verbis*:

"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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.”

No mesmo sentido o disposto no art. 48 da Lei Orgânica do Município:

“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.”

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **Tema nº 917 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)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) **a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, data máxima vênua, a propositura em apreço adentra no núcleo administrativo reservado à Municipalidade, representando, portanto, ingerência na reserva de administração e afronta ao postulado da separação de poderes (art. 2º, CF e art. 5º CE).

Acerca da reserva de administração, segue entendimento doutrinário²:

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

² Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>. Acesso em: 25/02/2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, destacamos entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, vejamos:

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 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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.448, de 18 de fevereiro de 2019, que "institui a Política Municipal de Assistência à Saúde de Alunos com Diabetes nas escolas da rede municipal de ensino do Município de Mauá". Alegação de violação do artigo 25 da Constituição Paulista. Rejeição. Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, "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" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). **Alegação de vício de iniciativa e ofensa aos princípios da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que atribui obrigações aos órgãos da administração municipal, violando os artigos 5º, 24, § 2º, item "2", e 47, incisos II e XIX, "a", da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Posicionamento que, neste caso específico, deve prevalecer inclusive em relação à parte da norma que abrange instituições de ensino mantidas pela iniciativa privada, porque também nesse campo (particular) o funcionamento do programa, tal como propõe a norma (de autoria parlamentar), depende de prévia manifestação, aprovação e fiscalização de órgãos (de gestão participativa) criados e regulamentados pelo Executivo (inclusive quanto às atribuições), ou seja, dos Conselhos Municipais de Educação e Saúde (artigo 3º). Previsão, ainda, de realização de convênios, além da exigência de relatório semestral do Poder Executivo (artigo 4º), com posterior avaliação dos Conselhos Municipais. Interferência na área de gestão. Ação julgada procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2297409-60.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/08/2021; Data de Registro: 25/08/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Pitangueiras. Lei municipal n. 3.600, de 13 de junho de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa e Proteção dos Animais COMDEPA, e dá outras providências". Caracterização de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes. Legislação impugnada que, ao dispor sobre a criação de órgão de assessoramento na estrutura administrativa do Município, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. Exegese, contrario sensu, do entendimento firmado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 878911 (Tema 917). Ausência de dotação orçamentária que não implica, entretanto, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexecutabilidade no exercício em que editada. Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente. (TJSP. ADIN nº 2166058-32.2018.8.26.0000. Relator Des. Antônio Celso Aguilar Cortez. Data de julgamento: 05/12/2018).

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013 que disciplina procedimento relativo a projetos de iniciativa do Executivo:

"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."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, conclui-se que a matéria atinente à notificação compulsória de violência contra a mulher no município já se encontra regulamentada pela Lei nº 5.947/2019, e, no que tange à instituição de Comissão de Acompanhamento de Violência Contra a Mulher, na Secretaria da Saúde, embora muito louvável a intenção da Nobre Edil, trata-se de tema de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, de modo que, respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

Procuradoria, aos 03 de março de 2022.

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