



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 308/2022.**

**Assunto:** Projeto de Lei nº 162/2022 – Altera o Art. 5º, o parágrafo 1º do Art. 6º, acrescenta os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º ao Art. 5º e o parágrafo único ao Art. 7º da Lei nº 4.588 de 03 de setembro de 2010, que “Institui a Política Municipal de Educação Ambiental na forma que especifica”.

**Autoria:** Cris Briani.

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *Altera o Art. 5º, o parágrafo 1º do Art. 6º, acrescenta os parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º ao Art. 5º e o parágrafo único ao Art. 7º da Lei nº 4.588 de 03 de setembro de 2010, que “Institui a Política Municipal de Educação Ambiental na forma que especifica”.*

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 C. 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.)*



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*Ab initio*, cumpre suscitar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.<sup>1</sup>

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, I da CRFB) e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB), *in verbis*:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*

No mesmo sentido, segue previsão da Lei Orgânica do Município de Valinhos:

**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**;*

*II - **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber;*

---

<sup>1</sup> “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

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 que tange à competência para legislar em matéria ambiental o art. 24, da Constituição Federal estabelece:

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

*(...)*

*VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;"*

*(...)*

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 Lenza<sup>2</sup> assevera: "...observar ainda que tal competência se

---

<sup>2</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*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, ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput* do art. 24, da CF a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Nessa esteira, a Suprema Corte consignou a competência municipal para legislar sobre meio ambiente no tema de repercussão geral nº 145, vejamos:

**Tese**

*O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal). (gn)*

Do mesmo modo, a Lei Maior estabelece como hipótese de competência comum (material ou administrativa) de todos entes federativos a preservação do meio ambiente:

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

*(...)*

*VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;*

*(...)*

Nessa senda o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reafirma a competência legislativa municipal em matéria ambiental:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.123, de 29 de maio de 2020, que "**estabelece a Política Municipal de Combate aos Maus-Tratos de Animais no Município de Martinópolis, determina multas e dá outras providências**". 1. Alegação de 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 naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ademais, no presente caso existe (e é suficiente) a indicação genérica constante do art. 6º, conforme entendimento deste C. Órgão Especial (ADIN nº 2073677-73.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 10/08/2016). 2. **Alegação de vício de iniciativa. Rejeição.** Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, "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" (Tema 917). 3. **Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição.** Norma impugnada que trata a questão (referente à proteção aos animais) de forma genérica e abstrata, e sem criar novas atribuições para o Poder Executivo. 4. **Alegação de usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa dos animais (art. 24, VI, da Constituição Federal). Rejeição. Município que buscou apenas cumprir seu compromisso de proteção da fauna (artigo 23, inciso VII, e artigo 225, inciso VII, da Constituição Federal), garantindo, ademais, efetividade às regras do Código Estadual de Proteção aos Animais (Lei Estadual nº 11.977, de 25 de agosto de 2005). Supremo Tribunal Federal que, em 05/03/2015, apreciando o Tema 145 da repercussão geral reconhecida no RE 586.224, firmou tese no sentido de que "o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c.c. 38, incisos I e II, da Constituição Federal)". **Ação julgada improcedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157069-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/03/2021; Data de Registro: 12/03/2021)*

---

**ADIn. Ambiental.** *Lei Municipal nº 17.261, de 13 de janeiro de 2020, que veda o fornecimento de produtos de plástico de uso único em estabelecimentos que enumera. Pedido da ABIMAQ de admissão como "amicus curiae"; inadmissibilidade, pela defesa de interesses próprios. Legitimidade ativa do autor reconhecida (CEstadual, 90, V). Registro sindical provado. **No mérito, competência concorrente ao município para legislar sobre normas protetivas ao meio ambiente. CFederal, art. 30, I e II. CEstadual, art. 191. Tema 145 do E. STF, em sede de Repercussão Geral.** Desnecessidade de prévio Estudo de Impacto Ambiental e seu relatório (EIA/RIMA), por ausência de potencial degradação ao meio ambiente (CEstadual, 192, § 2º). Lei Municipal, ao invés, que amplia a proteção ambiental no âmbito do município de São Paulo. Ausência de criação de encargos ou despesas ao Executivo. Ação improcedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017452-91.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/08/2020; Data de Registro: 28/08/2020)*

---

Noutro giro, porém, no concernente às regras de iniciativa extraímos da Lei Orgânica do Município de Valinhos que **competete somente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre atribuições das secretarias municipais**, vejamos:

*"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;*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 Pretório Excelso que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o chefe do Poder Executivo municipal e os membros do Poder Legislativo, 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 )*

Assim, consoante entendimento da C. STF 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**



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**órgãos** e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nesse sentido colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que refletem o entendimento remansoso da jurisprudência pátria ao estabelecer a competência privativa do Poder Executivo quando o tema é fixação de atribuições a órgãos públicos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 6.193, de 11 de agosto de 2021, do Município de Catanduva, que "dispõe sobre desconto no lançamento de imposto sobre serviços de qualquer natureza fixo e taxa de fiscalização e funcionamento, no âmbito do Município de Catanduva, e dá outras providências". Benefícios fiscais concedidos a empresas que tiveram suas atividades suspensas, total ou parcialmente, em razão da pandemia do Covid-19. PRELIMINAR AFASTADA. Lei tributária que já exauriu seus efeitos. O interesse quanto à discussão sobre a constitucionalidade dos benefícios fiscais concedidos não se esvaziou, pois as normas impugnadas produziram efeitos que, caso reconhecida a invalidade dessas normas, poderão eventualmente ser revistos. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa. Entendimento consagrado pelo E. STF de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Inocorrência de criação de despesa sem a correspondente previsão de custeio. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. A isenção parcial concedida pela legislação aos empresários que foram prejudicados pelas restrições impostas pelo Poder Público para enfrentamento da pandemia de Covid-19 objetiva minorar os impactos econômicos advindos desse período. Pode mesmo o Poder Público criar meios para mitigar os efeitos nefastos, sofridos tanto pelos agentes econômicos quanto pela população em geral, da redução da atividade econômica que foi infligida nos últimos anos. **MATÉRIAS INSERIDAS NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. Não pode o Poder Legislativo estipular atribuições a órgãos públicos. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada aos artigos 3º e 5º da lei vergastada. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ARTIGO 113 DO ADCT. Lei impugnada que não foi precedida do estudo de impacto financeiro. Embora o artigo 113 do ADCT, como regra geral, seja aplicável aos Municípios, a lei em comento, editada no contexto do enfrentamento à pandemia do Covid-19, está abrangida na exceção disposta no artigo 167-D da Constituição***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Federal. Afastada a preliminar, ação julgada parcialmente procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2206405-05.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 13/07/2022)*

*Grifo nosso.*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei n. 2.234, de 13 de outubro de 2021, do Município de Braúna, que "institui a obrigatoriedade de estabelecimentos públicos e privados voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental a capacitarem seu corpo docente e funcional em noções básicas de primeiros socorros". **VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar obrigação a ser observada por todas as instituições, inclusive as públicas, dispôs sobre a atribuição de órgãos públicos, matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei que interfere na gestão administrativa do Município. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES.** A definição da forma de realização de atividades ligadas às atribuições dos servidores públicos municipais imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Fixação de prazo para regulamentação da lei. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade (a) da expressão "públicos e", constante do caput do artigo 1º e do § 2º do artigo 2º, (b) da expressão "ou responsabilização funcional e patrimonial, quando tratar-se de creche ou estabelecimento público", inserida no inciso III artigo 3º, e (c) do artigo 4º, todos da Lei n. 2.234, de 13 de outubro de 2021, do Município de Braúna. Ação parcialmente procedente.

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2245585-28.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/06/2022; Data de Registro: 01/07/2022)Grifo nosso.*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.245/2022 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL DISPÕE SOBRE INCLUSÃO DO QUESITO ETNIA/COR NOS FORMULÁRIOS E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – INICIATIVA PARLAMENTAR – INTERFERÊNCIA EM ATOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E TRATAMENTO DA ESTRUTURA E DAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL,**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**MATÉRIAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º E 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", C.C. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – APLICAÇÃO DO TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DEFINIDO EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE.**

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2064259-04.2022.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2022; Data de Registro: 23/06/2022) Grifo nosso.*

Destarte, *data máxima vênia*, **sugerimos supressão do art. 1º do projeto**, que confere atribuições às secretarias municipais em afronta à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende 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.

Ante todo o exposto, *s.m.j.* entendemos que o projeto podará reunir condições de constitucionalidade, desde que observada recomendação acima de supressão do art. 1º. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 1º de setembro de 2022.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**

**Procuradora - OAB/SP nº 308.298**

Assinatura Eletrônica