



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 376/2021**

**Assunto: Projeto de Lei nº 174/2021 – Autoria do vereador Antônio Soares Gomes Filho – “Determina a instalação de sinalização de obstáculo em portas de vidro translúcido e transparente, vitrines, espelhos e similares” no município de Valinhos e dá outras providencias.**

**À Comissão de Justiça e Redação**  
**Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe, que *“Determina a instalação de sinalização de obstáculo em portas de vidro translúcido e transparente, vitrines, espelhos e similares” no município de Valinhos e dá outras providencias.*

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, 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 vereadores.

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.)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Cumprido destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38 do Regimento Interno.

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, figura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, 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:*

*1 - legislar sobre assuntos de interesse local;*

[...]

Acerca de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles  
leciona:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"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".*

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

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

*Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (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)

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; (NR)

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; (NR)

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

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 na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

Trata-se do **TEMA 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 917 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

Todavia, recomendamos a supressão da expressão “públicos” constante do art. 1º e “órgão” do § 4º do art. 4º do projeto em atenção ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 1º), bem como o princípio da reserva da administração (art. 47, II, XIV e XIX, 'a', da Carta Estadual).

No mesmo sentido, colacionamos recentes julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.823, DE 1º DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI O PROGRAMA “CONSUMO CONSCIENTE DA ÁGUA” PARA SER OBSERVADO NOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO E RECOMENDADO À POPULAÇÃO DE MODO GERAL. INOCORRÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 25 E 24, § 2º DA CARTA ESTADUAL. RECONHECIMENTO, ENTRETANTO, DE VÍCIO DE INICIATIVA NO ARTIGO 2º DA NORMA GUERREADA, POR INGRESSAR O LEGISLATIVO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA DO ALCAIDE, IMPONDO OBRIGAÇÕES NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 47, II, XIV E XIX DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEL AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CITADA CARTA. INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 2º DA LEI. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

(...)

*Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 5.823, de 1º de abril de 2019, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que institui o programa “Consumo Consciente da Água” para ser observado nos equipamentos públicos do Município e recomendado à população de modo geral.*

*Este é o texto da lei objurgada:*

*“LEI Nº 5823, DE 1º DE ABRIL DE 2019*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

***Institui o Programa "Consumo Consciente da Água" para ser observado nos equipamentos públicos do Município e recomendado à população de modo geral.***

*Art. 1º Fica instituído o Programa "Consumo Consciente da Água", para ser observado nos próprios municipais e recomendado à população do Município de forma geral.*

***Art. 2º No âmbito dos próprios municipais, a Prefeitura adotará as medidas cabíveis para evitar o desperdício de água e controlar seu uso racional, como levantamento e correção dos vazamentos existentes, instalação de dispositivos redutores de consumo, captação e reutilização da água para ser empregada em outros propósitos, utilização de irrigação para jardins e, principalmente, execução de um programa de conscientização do corpo de funcionários. (qn)***

*Art. 3º Na promoção institucional para divulgação do programa à população, o Executivo deverá valer-se de material didático educacional, focando principalmente no que pode ser feito para economia de água no uso doméstico e pessoal.*

*Parágrafo único. V E T A D O.*

*Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, a partir do ano seguinte ao da aprovação da Lei.*

*Art. 5º O Poder Executivo poderá regulamentar os atos necessários à execução desta Lei.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor no ato de sua publicação.*

*Prefeitura do Município de Valinhos, ao 1º de abril de 2019."*

*Anota-se que a lei não padece da mácula de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 25 da Carta Estadual.*

*É que esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*Igualmente não se diga que, em sendo de iniciativa parlamentar, há invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo.*

*A lei em análise trata de matéria que não consta do elenco do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim dispõe:*

(...)

*Em se tratando de elenco numerus clausus que não admite ampliação, não se há considerar a apontada afronta ao artigo 24, § 2º da Constituição Estadual.*

*E, neste passo, tem aplicação o Tema 917 de repercussão geral, firmado na ARE-RG 878.911 da Corte Suprema, no sentido de que “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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)”, não se verificando a alegada inconstitucionalidade por violação do princípio da competência exclusiva do Alcaide.*

(...)

*Mas, no presente caso, há indevida invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Executivo, quanto à Administração do Município, verificada no artigo 2º da lei impugnada. Dos termos do artigo 47, incisos II, XIV e XIX da Constituição Bandeirante, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da citada Carta, colhe-se que:*

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

[...]

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

[...]



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

*Ora, ao atribuir ao executivo as obrigações previstas no artigo 2º da lei em comento, no sentido de que “a Prefeitura adotará as medidas cabíveis para evitar o desperdício de água e controlar seu uso racional, como levantamento e correção dos vazamentos existentes, **instalação de dispositivos redutores de consumo, captação e reutilização da água para ser empregada em outros propósitos, utilização de irrigação para jardins e, principalmente, execução de um programa de conscientização do corpo de funcionários.**”, o Legislativo ingressa em tema de gestão da Administração, agindo, assim, ultra vires.*

*(...)*

*Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 5823, de 1º de abril de 2019, do Município de Valinhos.*

**XAVIER DE AQUINO**  
**RELATOR**

*(TJSP. Adin nº 2148586-47.2020.8.26.0000. Rel. Des. XAVIER DE AQUINO. Data do julgamento: 03/03/2021)*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.873, de 28 de junho de 2019, do Município de Valinhos, que “**estabelece a digitalização de processos administrativos no âmbito do município de Valinhos**”. Norma de iniciativa parlamentar, ademais que impõe os critérios e a forma de implementação providência, de resto conforme legislação federal inclusive alterada. **Vulneração à reserva da administração e separação de poderes.** Interpretação conforme, para que se compreenda a imposição normativa de modo a alcançar apenas a esfera do Poder Legislativo. Ação parcialmente procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2280958-91.2019.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento: 03/02/2021;** Data de Registro: 08/02/2021)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, concluímos pela legalidade e constitucionalidade do projeto, ressaltava recomendação supracitada. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 15 de setembro de 2021.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**