



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



**Parecer Jurídico nº 019/2024.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 04/2023 – “Institui o programa municipal de equoterapia como método terapêutico de tratamento para reabilitação de pessoas com deficiência ou necessidades especiais em geral”.**

**Autoria da Vereadora Mônica Morandi.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Institui o programa municipal de equoterapia como método terapêutico de tratamento para reabilitação de pessoas com deficiência ou necessidades especiais em geral”.

*Ab initio*, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>1</sup>.

Ressalta-se que a opinião jurídica **não possui força vinculante**, sendo meramente opinativo<sup>2</sup>, não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

---

<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.(G.n).

<sup>2</sup> 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

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal** afigura-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).

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município estabelece:

**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 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 munícipes. 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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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)

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º da Constituição Federal, no 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.*

*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.*

Do mesmo modo, 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;*



## 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.*

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)** 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 )*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra 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 público.

No caso em apreço verifica-se que a propositura tenciona criar programa de equoterapia como método terapêutico para reabilitação de pessoas com deficiência ou necessidades especiais em geral. Destarte, a princípio, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, a Lei Maior não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores dispor sobre a matéria.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em verdade, na essência, temos que a norma que possui **natureza programática** na visão da E. Corte Estadual de Justiça é possível ser veiculada via lei de origem parlamentar, e.g.:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.715, de 23 de maio de 2022, do Município de Caieiras, de iniciativa parlamentar, que instituiu o "Cinema Social Itinerante" e deu outras providências – Vício de iniciativa NÃO CONFIGURADO – **Matéria de competência concorrente (art. 24, §1º, da Constituição Estadual), e não privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento consolidado pelo C. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE. nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917) – Norma impugnada que institui verdadeira política pública no âmbito do Município de Caieiras, mediante a previsão de exibição gratuita de filmes em logradouros públicos, garantindo o acesso a relevante fonte de cultura à população, nos termos dos arts. 259 e 262, I, da Constituição Estadual – Ausência de intervenção em atos de gestão administrativa – Ato normativo que não estabelece qualquer regra acerca do modo de concretização do programa, inexistindo, portanto, afronta o princípio da Reserva de Administração – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235540-28.2022.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 26/09/2023)***

*Ação direta de inconstitucionalidade – Ação movida pelo Prefeito do Município de Gália objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.704/2022, de iniciativa parlamentar, que cria o **Programa Esporte Social; Inexistência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral e da competência legislativa suplementar dos Municípios a respeito da matéria – Concretização de direitos sociais – Precedentes do E. STF – Ausência, ainda em âmbito geral, de mácula aos arts. 25 da CE, 167, I, da CF e art. 113 do ADCT – Jurisprudência do E. STF assente no sentido de que a falta de indicação da fonte de custeio para realização das medidas preconizadas na norma não é causa de sua inconstitucionalidade, implicando tão somente que a eficácia da norma se dará apenas no exercício financeiro seguinte ao de sua promulgação – Política pública que, ao se sujeitar a disponibilidades financeiras e técnicas locais, possuindo certo grau de flexibilização, não se insere no conceito de despesa obrigatória – Inconstitucionalidade aferida, contudo, em relação a dispositivos específicos; Parágrafo único do art. 1º, art. 3º e art. 6º - Normas que autorizam o Poder Executivo a realizar parcerias e a regulamentar a lei mediante decreto – Afronta aos arts. 5º, 47, II, III e XIV, e 144 da CE – Caráter teoricamente autorizativo que não***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*afasta a inconstitucionalidade – Legislador local que predicou a respeito de temática própria do legislador constitucional, dele usurpando competência – Autorização que, ademais, implica a possibilidade de desautorização, evidenciando a mácula ao texto constitucional; Inciso I do art. 2º – Fixação de datas para realização dos eventos esportivos – Realização apenas nos finais de semana entre os meses de fevereiro e novembro – Estabelecimento de obrigação específica ao Executivo, que tolhe a opção deste pela via mais adequada à implantação da política pública – Dissonância quanto aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da CE; Demais dispositivos da lei local que genericamente balizam o projeto social em questão, não se observando excessiva imposição ao Executivo de determinada forma de implementação do programa; Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2273952-28.2022.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/08/2023; Data de Registro: 03/08/2023)*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.936, DE 18 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO À CULTURA – CINEMA ITINERANTE EM BAIROS E PRAÇAS DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – EXPRESSÃO 'COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE SETE DIAS', PREVISTA NO 'CAPUT' ARTIGO 2º, BEM COMO DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 3º E PARÁGRAFOS DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2289675-58.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 21/03/2022)**

**Grifo nosso.**

---

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 1.361, de 03.04.2018, do Município de Nazaré Paulista, que "autoriza a instituição de*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*equoterapia nas escolas de rede municipal de ensino como política de educação inclusiva e dá outras providências". **Instituição, em si, de programa de atendimento à saúde dos alunos da rede municipal, por disposições genéricas e abstratas, que não afronta o princípio da reserva da Administração.** Ofensa que, porém, a este título se dá quando se cometem atribuições e obrigações específicas de gestão ao Executivo. Solução que se reserva ao feito na esteira de precedente recente do Colegiado, julgando hipótese análoga. Sanção que não afasta o vício, na parte da lei em que ele se verifica. Irregularidade reconhecida apenas em expressões dos artigos 1º e 3º, além do art. 4º. Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132436-54.2021.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/02/2022; Data de Registro: 24/02/2022)

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.995, DE 25 DE ABRIL DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA/SP, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS DE EQUOTERAPIA, HIDROTERAPIA, E FOTOTERAPIA NO MUNICÍPIO DE CATANDUVA/SP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INICIATIVA PARLAMENTAR – TEMA RELACIONADO À INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE PÚBLICA – EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA NORMATIVA COMPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA, NA ESSÊNCIA, NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 1º E SEU PARÁGRAFO ÚNICO, BEM COMO NOS ARTIGOS 12 E 14 DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, IMPONDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO AO PONTO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2123047-79.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 24/11/2021)*



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

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, conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto. No mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 08 de fevereiro de 2024.

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

**Tiago Fadel Malghosian**  
**Procurador - OAB/SP 319.159**  
Assinatura eletrônica