**Parecer Jurídico nº 55/2025.**

**Processo Legislativo nº 982/2025.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 52/2025 –** “*Dispõe sobre a disponibilização de Consultoras de amamentação na rede Pública de Saúde 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 disponibilização de Consultoras de amamentação na rede Pública de Saúde 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 vereadores[[1]](#footnote-2).

*C*umpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38[[2]](#footnote-3). Destarte, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à **competência legislativa municipal** a Constituição Federal fixa capacidade dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, 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 Estadua****l 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 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 sobre defesa da saúde** a Constituição Federal estabelece:

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

***(...)***

***XII -*** *previdência social****, proteção e defesa da saúde;***

***(...)***

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre defesa da saúde que constitui tema afeto à competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, incisos XII da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detém atribuição para “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”* constante do art. 30, Il, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza[[3]](#footnote-4) assevera: “*Observar ainda que tal competência se 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, que ainda que a defesa da saúde seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no *caput* do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para cuidar da saúde e proteção e garantia das pessoas com deficiência:

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

*(...)*

*II* ***- cuidar da saúde*** *e assistência pública,* ***da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;***

*(...)*

E, por seu turno, a Lei Orgânica do Município segue os mesmos mandamentos constitucionais:

*Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*II-* ***cuidar da saúde****, higiene e assistência pública e* ***dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;***

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.*

*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.*

A propósito, no que tange aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamosdecisão 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.* ***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 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 públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

**Nessa esteira, *data maxima venia,* ao estabelecer atribuições aos profissionais da saúde (art. 2º, inciso VI) e à Secretaria Municipal da Cultura (art. 2º, inciso VII) o projeto vulnera a iniciativa privativa do Executivo de dispor sobre as atribuições dos órgãos municipais e sobre os servidores públicos.**

**Do mesmo modo,ao tencionar criar serviço municipal de consultoria de amamentação dispondo sobre as ações a serem desenvolvidas e implementação nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs), o projeto adentra em matéria típica da gestão vulnerando o postulado da separação dos poderes e a denominada regra da reserva de Administração, constantes dos artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual,** que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, in *verbis:*

*“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

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

*[...]*

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

*[...]*

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

Acerca do tema segue entendimento doutrinário[[4]](#footnote-5):

*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 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, colacionamos decisões do E. TJ/SP em casos análogos:

*­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­­ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que "autoriza a implantação do serviço ‘Disque-Denúncia’ e dá outras providências" – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF –* ***criação de serviço na estrutura da Administração Pública – matéria reservada à Administração - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração*** *e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso dos chamados "disque-denúncia" – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais – art. 1º, parágrafo único,* ***ademais, que cria obrigação específica para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço – ingerência sobre atos administrativos*** *– ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva    
(TJSP;  Direta de Inconstitucionalidade 2042522-08.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/08/2023; Data de Registro: 10/08/2023)*

*1. Ação Direta de Inconstitucionalidade - LEI N° 3.952. DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, do Município de Mairiporã, que "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO DE TRANSPORTE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA." 1. Matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo* ***– Ofensa ao princípio da separação de poderes infringindo a iniciativa reservada prevista no art. 47, XVIII, da Constituição Estadual, e caracterizando a prática de ato de Administração, com violação ao art. 47, XIV, da Constituição Paulista****. 2. Criação do serviço que acarreta inequívoco desequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo celebrado com a empresa concessionária do serviço público, violando o art. 117 da Constituição Estadual - Ruptura do equilíbrio econômico-financeiro, demandando aumento tarifário, que suprime o juízo de conveniência e oportunidade da competência do Poder Executivo, tal como previsto nos arts. 120 e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual. 3. Lei que confere atribuições á órgão do executivo viola a reserva da administração,* ***contrariando os artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual*** *4. Procedência da ação.    
(TJSP;  Direta de Inconstitucionalidade 2259381-23.2020.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/03/2022; Data de Registro: 25/03/2022)*

*ADI. Lei n. 4.487, de 16/4/2021, de Itapeva. Criação de serviço de assistência jurídica gratuita para o pessoal da Guarda Civil local. Norma de iniciativa da Edilidade.* ***Violação da reserva legislativa do Prefeito.*** *Ofensa formal. Tema a ser, quando o caso, veiculado por lei complementar. Ofensa à igualdade, base do sistema republicano. Precedente deste colendo Órgão Especial. Ação procedente, desnecessária modulação.*

*(TJSP;  Direta de Inconstitucionalidade 2091634-77.2022.8.26.0000; Relator (a): Roberto Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)*

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 que o projeto adentra em atribuições inerentes ao Executivo sugere-se, respeitosamente, a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

Procuradoria, aos 10 de março de 2025.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa Tiago Fadel Malghosian**

**Procuradora - OAB/SP 308.298 Procurador - OAB/SP 319.159**

Assinatura eletrônica Assinatura eletrônica

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 oficio 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 n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*  [↑](#footnote-ref-2)
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.* [↑](#footnote-ref-3)
3. LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado.20º edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016. [↑](#footnote-ref-4)
4. Sítio eletrônico do EMAGIS, 2024. [↑](#footnote-ref-5)