PARECER JURÍDICO Nº 38/2025

PROJETO DE LEI Nº 28/2025

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 28/2025, de autoria do nobre Vereador Luís Henrique de Oliveira Diniz, dispondo sobre a *criação do Programa Servidor Amigo do Autista*, que trata da capacitação técnica dos servidores da rede municipal de ensino de Porto Feliz no atendimento às pessoas com transtorno do espectro autista.

2. O Projeto de Lei objetiva a criação de um programa de capacitação de servidores da rede municipal de ensino, por meio de curso de qualificação e treinamento, com as finalidades descritas na propositura.

3. Diante dos fatos do relatório, procede-se à análise jurídica acerca da viabilidade formal, material e de técnica legislativa do referido projeto de lei.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. A Constituição Federal confere aos Municípios autonomia política, financeira e administrativa para gestão das atividades e negócios da comunidade local, de maneira mais compatível com as realidades da municipalidade, instituindo sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecido no artigo 30, incisos I e II da Lei Maior:

> *Art. 30.* ***Compete aos Municípios****:*
>
> *I -* ***legislar sobre assuntos de interesse local****;*
>
> *II -* ***suplementar a legislação federal e a estadual no que couber****;*

5. Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Porto Feliz consolida, em seu artigo 6º, que compete à Edilidade legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente:

> "*Art. 6º – **Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade**, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre **assuntos de interesse local** nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;*

6. Cabe, portanto, aos Municípios, entes dotados de autonomia legislativa, legislar sobre assuntos de interesse local, dentro do qual podemos alocar a competência para estabelecer políticas públicas de amparo a cidadãos portadores de deficiências.

7. Ocorre que, em análise do aspecto formal da iniciativa do Projeto de Lei, o mesmo padece de vício de iniciativa, isso, porque, embora a proposição legislativa seja de Vereador Municipal, a proposta cria atribuição para órgão do Poder Executivo, nomeadamente, interferindo na competência exclusiva de legislar sobre servidores públicos, em afronta ao previsto na Constituição Federal – artigo 61, §1º, inciso II, alínea c, e, por simetria, na Constituição do Estado de São Paulo – artigo 24, §2º, item 4:

> *"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

(...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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.*

§2° - ***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;*
4 - ***servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria****; (NR)*
- Item 4 com redação dada pela Emenda Constitucional n° 21, de 14/02/2006.

8. A presente propositura invade competência privativa do Prefeito Municipal, nos termos nas Constituições acostadas, à medida que

intrometesse na disposição acerca de servidores públicos vinculados ao Poder Executivo.

9. Além disso, as leis que criam ou aumentam programas e atribuições para o Executivo são, por força do princípio constitucional da Separação e Harmonia entre os Poderes[1], de iniciativa privativa deste Poder.

10. Cabe, ainda, trazer aos autos a legislação especifica do Município de Porto Feliz – Lei Orgânica – que, em completa consonância com as referidas Constituições Federal e Estadual, da mesma forma prevê a **iniciativa exclusiva do Prefeito** quando a propositura dispor acerca de servidores públicos, principalmente aqueles vinculados diretamente ao Poder Executivo:

> *"**Art. 40 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:***
>
> *I – Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
>
> ***II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;** "*
>
> *"Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:*
>
> *I – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; "*

[1] *Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

11. E, em respeito a legislação acostada, nesses termos é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, exemplificada na ementa da decisão abaixo:

> *"AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO.* ***POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO****. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual nº 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2.* ***Inconstitucionalidade formal. Processo Legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, "c" e "e") reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos.*** *(STF – ADI: 4288 SP 0006547-55.2009.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 29/06/2020, Data da Publicação: 13/08/2020). "*

12. Como é sabido, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo poder Executivo, pois a implementação e execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, logo, trata-se, conforme se observa do julgado acima, de atividade inerente à chefia do Poder Executivo.

13. Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, principalmente quando o programa pretendido abarca a capacitação de servidores públicos, uma vez que, nos termos da legislação, trata-se de competência exclusiva do Prefeito Municipal.

14. Nesse sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entra as funções da Câmara Municipal e do Prefeito Municipal, marcada pelo célebre administrativista Hely Lopes Meirelles[2]:

> *"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.* ***A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura;*** *edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.* ***Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*** *"*

15. A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração", que impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva

[2] In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576.

competência administrativa do Poder Executivo, visto que, nos dizeres do Ministro Celso de Mello:

> *"Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e* ***importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais****. " (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Relator Ministro Celso de Mello).*

16. A medida pretendida, embora de reconhecido interesse público, traz uma série de atribuições e obrigações, inclusive pecuniárias, a órgãos e agentes do Poder Executivo, e, portanto, representa grave violação ao postulado da separação dos poderes[3], previsto constitucionalmente – Artigo 2º, conforme supramencionado.

17. Nesse sentido, destacamos os seguintes precedentes judiciais que corroboram o entendimento aqui veículado:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.169, DE 09 DE JUNHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E DEFINE OS CRITÉRIOS, PARA DIRETRIZES E OS PROCEDIMENTOS NA FORMA QUE ESPECIFICA PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA ALUGUEL SOCIAL (PAS), ESTABELECENDO A CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO MENSAL PARA A COBERTURA DE DESPESAS COM MORADIA PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA, NO MUNICÍPIO DE*

[3] *Previsto também na Constituição do Estado de São Paulo, in verbis – "Artigo 5° - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. "*

CATANDUVA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - ***INVASÃO DE ATOS DE PLANEJAMENTO, DIREÇÃO, ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO*** *VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES AÇÃO PROCEDENTE." (ADI n° 2016133-49.2024.8.26.0000, rel. Des. Matheus Fontes, j. em 12.7.2024)*

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 9.952, de 10 de agosto de 2023, do Município de Piracicaba. ***Apontada violação aos artigos 5º e 24, §2º, 4, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, artigo 61, §1º, inciso II, alíneas "a" e "b", da Constituição Federal****, e artigos 119 e 132, inciso X, ambos da Lei Orgânica do Município de Piracicaba. Legislação impugnada que dispõe sobre a concessão de um dia de folga abonada aos servidores municipais estatutários e celetistas para realização de exames preventivos de câncer de mama e de colo do útero.* ***Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo no tocante ao regime jurídico dos servidores públicos e à organização da Administração Pública, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Inconstitucionalidade da lei impugnada.*** *Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2232609-18.2023.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2024; Data de Registro: 18/05/2024)*

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.009/2019, do Município de Catanduva, que "dispõe sobre a instituição do Programa de Educação Alimentar nas escolas municipais, no âmbito

*do Sistema Municipal de Educação e dá outras providências". **Vício de iniciativa configurado. Lei objurgada que trata de atribuição dos órgãos da Administração Pública. Disciplina de ato de gestão administrativa, com atribuição de obrigações ao Poder Executivo. Matéria legislada encontra-se na Reserva da Administração, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio constitucional da separação de poderes verificada.** Afronta aos artigos 5º, 'caput', e 47, incisos II, XIV e XIX, "a", da Carta Paulista, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2192092-10.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 05/03/2020)*

18. Em suma, a jurisprudência, ainda majoritária, entende que ao estabelecer programa de capacitação de servidores, estaria o legislativo entrando na seara de competência do Poder Executivo, a medida que a legislação confere a exclusividade de atuação desse poder quando o assunto é servidores públicos.

19. No que tange ao artigo 3º da propositura, cumpre apenas pontuar que a autorização para o executivo firmar parcerias dispensa anuência legislativa visto que a Constituição Federal não colocou sob controle prévio do legislativo a aprovação de celebração de convênios, acordos e demais ajustes do gênero.

20. No mais, pertinente registrarmos, que a genérica previsão ou a falta de especificação de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada (art. 25 CE).

21. Para tanto, trazemos à baila a decisão do Pretório Excelso (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05- 06-2014): *"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"*.

22. Nesses termos, portanto, verifica-se a competência municipal para legislar sobre a matéria, desde que a iniciativa do Projeto de Lei seja do chefe do Poder Executivo, visto que apenas ele tem a competência para estabelecer políticas públicas de governo que interfiram nos servidores públicos, principalmente no que tange a rede municipal de ensino, uma vez que vinculados ao seu Poder, o que não ocorre no caso, tendo de ser reconhecida a invalidade jurídica da presente propositura.

IV. CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 28/2025 apresenta incompatibilidades quanto à forma – vício de iniciativa – que comprometem a sua legalidade, estando, pois, inapto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

24. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

25. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem

cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 28/2025 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO – **Votação Única**, nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - **Maioria absoluta**, conforme preceitua o artigo 217, § 3º, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO – **Nominal** na forma do artigo 218, inciso II, e artigo 219, inciso III, ambos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[4], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 27 de junho de 2025.

Juliana Ciocca Martins
Procuradora Legislativa – OAB/SP nº 428.769

[4] Este Parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.