PARECER JURÍDICO

PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei nº 108/2025 que – "Dispõe sobre a criação da "Semana Municipal da Escuta Ativa nas Escolas" no âmbito do município, e dá outras providências. – COM SUBSTITUTIVO

Senhora Presidente,

O presente processo apresenta Projeto de Lei que dispõe sobre a criação da **Semana Municipal da Escuta Ativa nas Escolas.**

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade no que pese aos projetos apresentados nesta Casa Legislativa; a análise está restrita aos aspectos de legalidade, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Cabe observar que o sistema jurídico brasileiro contempla uma multiplicidade de sujeitos aptos em iniciar um processo legislativo, conforme previsto no artigo 61[1] da Carta Magna.

[1] 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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

Deste modo, com base no princípio da simetria, a Constituição Bandeirante previu de igual modo a possibilidade de várias pessoas terem a iniciativa de projetos de leis ordinárias e complementares.

Também, nossa Lei Orgânica previu tal situação, porém trouxe um rol de iniciativas que são privativas do Chefe do Poder Executivo o que concretiza a separação dos poderes.

A separação dos poderes, vem, na Carta Republicana de 1988, com o fim de consagrar a independência e harmonia entre os Poderes, expressamente estabelecida no artigo 2º[2].

Logo, ao se organizarem, os Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, **bem como a respeitá-lo no exercício de suas competências**, que no Município de Leme está retratado no art. 3º[3] da Lei Orgânica Municipal.

Quanto a iniciativa, na esfera Municipal, a nossa Lei Orgânica previu no artigo 30[4], §1º, item 3 e 4, que matéria de natureza orçamentária, organização administrativa e atribuições das Secretarias são de iniciativa privativa do Prefeito.

Contudo, a Suprema Corte, no julgamento do ARE 878.911 RG, passou a entender que, nem toda lei que cria despesa é de iniciativa do chefe do Poder Executivo, já tendo o STF se manifestado do seguinte modo várias vezes. Vejamos:

---

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

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

[3] **Artigo 3º** - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

[4] **Artigo 30**
(…)
§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:
(…)
3 - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

4 - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

> "Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 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. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, *DJE* de 11-10-2016, Tema 917.]

Posteriormente, fixou-se a tese de repercussão geral: **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).**

Assim, não é porque aumenta despesas da Administração que a lei deve ser de iniciativa do Executivo. A lei só deverá ser de iniciativa do Executivo se abranger alguma as matérias previstas no art. 61, § 1º, I e II. Fora disso, admite-se a iniciativa parlamentar ou popular, por exemplo.

Dessa forma, a matéria proposta pode dar entendimento que interfere na administração pública no momento que incumbe ao Executivo o dever de executar os ditames previstos no texto legal.

É entendimento pacífico desta Procuradoria que, ao impor deveres ao órgão da administração pública municipal, é interferir na estrutura e na organização daquele Poder, o que viola o princípio da separação de poderes.

Destarte, a eventual ofensa a tal princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Ao tratar do assunto, um dos mais e renomados doutrinadores, Marçal Justen Filho, faz a indispensável e objetiva defesa do princípio federativo, destacando a inviolabilidade da autonomia deste:

> "Um dos princípios constitucionais mais relevantes é o da Federação, e adotar estrutura federativa acarreta decorrência inafastável. Assegura-se a cada ente federal uma margem de autonomia mínima. **Não haverá federação real e efetiva quando um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os interesses pertinentes a outro ente. Bem por isso, ser o Brasil uma Federação significa que a União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios**. Seria **inconcebível que a Constituição tivesse consagrado inúmeras regras e princípios acerca da Federação e, simultaneamente, outorgasse à União competência para estruturar o funcionamento dos outros entes federais**."[5](destacado).

Finaliza, buscando traçar os possíveis limites, em termos abstratos, para a análise das disposições legais aplicáveis, respeitados os princípios previstos na Constituição Federal de 1988:

> "A solução constitucional relaciona-se com a intenção de assegurar e manter a **unidade nacional. Trata-se de evitar que cada ente federativo produza soluções diversas em matérias essenciais.**"[6] **(destacado)**.

Ao cuidar da gestão municipal, preleciona o mestre Hely Lopes Meirelles, que:

> "1. A Câmara Municipal
>
> O governo municipal no Brasil é de funções divididas, cabendo à Câmara as legislativas e ao prefeito as executivas. Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes no âmbito federal e estadual. [...]
>
> 1.1. Natureza da Câmara

[5] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 17.
[6] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 18.

O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços. [...]

1.2. Funções da Câmara [...]

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. [...]

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. [...]

1.2.4. Função administrativa

A função administrativa da Câmara é restrita à sua organização interna, ou seja, à composição da mesa e de suas comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. Quando atua nesses setores a Câmara pratica atos de mera administração, equiparados, para todos os efeitos, aos do Executivo. Tais atos, embora emanados da corporação legislativa, não são leis; são atos administrativos, sem efeito normativo, sem a generalidade e abstração da lei. Como atos administrativos, devem revestir a forma adequada de decreto legislativo, resolução, portaria, instrução ou qualquer outra modalidade executiva. Ficam, por isso mesmo, sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas, como se emanassem de qualquer órgão ou agente executivo.

1. A Prefeitura: órgão executivo do Município

A Prefeitura é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo do Município. Órgão independente, composto, central e unipessoal. [...]

2. O prefeito

O prefeito é o chefe do Executivo Municipal, agente político, dirigente supremo da Prefeitura. Como chefe do Executivo e agente político, tem atribuições governamentais e administrativas. [...]

2.1. Atribuições

As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades

executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local. [...]

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo."[7]

Cumpre recordar ainda, mais um ensinamento do mestre acima citado, anotando que:

".....a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário."[8]

Portanto, não há que se confundir as atribuições do Executivo e do Legislativo na esfera Municipal.

Contudo, o fato de somente criar uma semana municipal de escuta ativa nas escolas no município, mesmo pautando os objetivos desta semana, neste sentido, entende-se que o projeto não está maculado de vício de iniciativa.

[7] Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007, 603 a 611 e 707 a 712.

[8] MEIRELLES, Hely Lopes.. *Direito municipal brasileiro.* 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.

Ainda, as jurisprudências, no que se diz respeito a projetos de leis de iniciativa parlamentar que podem gerar vício formal, temos alguns entendimentos dos Tribunais Estaduais no sentido de:

> **TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 76834102021819000**
>
> JurisprudênciaAcórdãopublicado em 20/05/2022
>
> **Ementa:** REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.489, DE 08/09/2021, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ. DIPLOMA LEGAL QUE "INSTITUI A **SEMANA** DE **CONSCIENTIZAÇÃO** E COMBATE AOS CRIMES CIBERNÉTICOS NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA E PRIVADA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROJETO DE LEI DEFLAGRADO E PROMULGADO PELA CÂMARA MUNICIPAL, APÓS DERRUBADA DO VETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORIENTAÇÃO RESTRITIVA FIRMADA PELA C. SUPREMA CORTE, NO JULGAMENTO DO TEMA Nº 917 DE REPERCUSSÃO GERAL, ATRELADO AO ARE Nº 878.911, **CONCLUINDO PELA TAXATIVIDADE DAS HIPÓTESES DE LIMITAÇÃO DA INICIATIVA PARLAMENTAR**. **INSTITUIÇÃO DE PALESTRAS, SEMINÁRIOS E DEBATES NO INÍCIO DO ANO LETIVO QUE, APESAR DE RESULTAR EM AUMENTO DE DESPESAS, NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ALTERA ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL, TAMPOUCO TRATA DE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, NÃO PADECENDO, PORTANTO, DE VÍCIO FORMAL**. PROVIDÊNCIAS DESTINADAS À IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PREVISTA NA NORMA LEGAL QUE NÃO CONFIGURA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES NÃO CONFIGURADA. PROVIDÊNCIA DESTINADA À ORIENTAÇÃO, **CONSCIENTIZAÇÃO** E PREVENÇÃO DOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO COMBATE AOS CRIMES CIBERNÉTICOS, POSITIVANDO A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, O PLENO DESENVOLVIMENTO E O ACESSO AO ENSINO DE QUALIDADE, CONSOLIDANDO OS

PRINCÍPIOS DISPOSTOS NOS ARTS. 35, 366 E 307, DA CARTA ESTADUAL. PRECEDENTES DO C. STF, E DESTE E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA LEGAL IMPUGNADA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. **(destacado)**

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade 21361794820168260000 São Paulo

JurisprudênciaAcórdãopublicado em 24/04/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.337/2016, QUE INSTITUIU A "**CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO DE VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA EM SOROCABA**". PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL QUANTO AO ARTIGO 2º. DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE PROGRAMA DE CONSCIENTIZAÇÃO DA POPULAÇÃO SOBRE A VACINAÇÃO CONTRA A CINOMOSE CANINA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, 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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, é inconstitucional somente em parte a norma impugnada,

exclusivamente, quanto ao seu artigo 2º. **Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde e proteção da fauna, veiculando mero programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24 , § 2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante , que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal**. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE QUANTO AO SEU ARTIGO 2º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO. **(destacado)**

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade 21375177620248260000 São Paulo

JurisprudênciaAcórdãopublicado em 13/09/2024

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 2.050, DE 03 DE MAIO DE 2024, QUE "CRIA O ESTATUTO MUNICIPAL DA PESSOA COM TRANSTORNO DE ESPECTRO AUTISTA – TEA, A **SEMANA** MUNICIPAL DE **CONSCIENTIZAÇÃO** DO AUTISMO, INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA PESSOA COM TEA E A CARTEIRINHA DE IDENTIFICAÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – LEI DE **INICIATIVA PARLAMENTAR** – INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES, SALVO NO QUE TOCA À CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS E CONVÊNIOS – TUTELA DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA – FALTA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA, SENÃO INEFICÁCIA NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO – LEI QUE NÃO TRATA DE RENÚNCIA DE RECEITA, NEM CRIA OU ALTERA DESPESA OBRIGATÓRIA – NÃO INCIDÊNCIA DO ART. 113 DO ADCT - COMPETÊNCIA NORMATIVA, PORÉM, CONCORRENTE ENTRE UNIÃO E ESTADOS – CF , ART. 24 , XIV - EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL DISCIPLINANDO A MATÉRIA - AUSÊNCIA DE LACUNA OU

OMISSÃO A SER SUPRIDA PELA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL - INVASÃO AO PACTO FEDERATIVO – CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL – INSTITUIÇÃO DE **SEMANA** MUNICIPAL – DATA COMEMORATIVA – POSSIBILIDADE – PRECEDENTES DESTE ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, TORNADA DEFINITIVA A LIMINAR NA EXTENSÃO DA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

Desta feita, os Tribunais vêm entendendo que, lei de iniciativas parlamentares que não versam sobre a estrutura ou alteram atribuições de órgãos da administração pública local, tampouco tratam de regime jurídico dos servidores públicos, não padecem de vício formal, mesmo criando despesa, o que se caracteriza no caso em tela.

Por todo o exposto, com as devidas ressalvas, apresenta o presente parecer-técnico **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso[9] no sentido de que, o projeto de lei em questão está apto a iniciar sua tramitação nesta Casa de Leis e, caso isso ocorra deverá conter os pareceres das Comissões Permanentes a qual cabe a elas, de maneira **VINCULATIVA**, externarem sobre os temas aqui trazidos e, ao plenário da Câmara Municipal de Leme, órgão soberano deste Poder, decidir, aprovando ou rejeitando o projeto de lei em questão.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria Legislativa "*Dr. Waldir José Baccarin*", em 05 de agosto de 2025.

LISANIA CRISTINA A DE CARLI AZEVEDO DE GOIS
Assinado de forma digital por LISANIA CRISTINA A DE CARLI AZEVEDO DE GOIS
Dados: 2025.08.05 15:51:56 -03'00'

Lisânia Cristina Aves De Carli Azevedo de Góis
PROCURADORA JURÍDICA

[9] "**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.) Sem grifo no original.