PARECER JURÍDICO Nº 07/2025

PROJETO DE LEI Nº 08/2025

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 08/2025, de autoria do nobre Vereador Luís Henrique de Oliveira Diniz, que altera a Lei Municipal nº 5.586/17 – Programa de Aluguel Social, com a inclusão do artigo 2-A, conforme especifica e dá outras providencias.

2. O Projeto de Lei visa a inclusão das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar como nova classe de beneficiárias do Programa Aluguel Cidadão, o qual, hoje, abarca famílias socioeconomicamente vulneráveis.

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 em situação de vulnerabilidade, por meio da Assistência Social do Município.

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, acrescenta novos beneficiários em programa social.

8. 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.

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

9. Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, exemplifica 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)."*

10. 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.

11. 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, a forma de realização, os prazos, e definindo, dentre outros pontos, a clientela a ser atendida.

12. 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.*** *"*

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

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

"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).

14. 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, previsto constitucionalmente – Artigo 2º, conforme supramencionado.

15. Nesse sentido, destacamos os seguintes precedentes judiciais:

"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 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 n° 7.397, de 03 de novembro de 2020, do Município de Bauru, que ***"dispõe sobre a concessão de auxílio aluguel/hotel social às mulheres vítimas de violência doméstica, no Município de Bauru". Norma de caráter assistencial****. Afronta ao artigo 25 da Constituição Paulista. Inocorrência. Ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica que não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Ausente afronta ao artigo 24, § 2º, 2, da Constituição Estadual, por não se inserir o tema no elenco 'numerus clausus' ali contido.* ***Ofensa, entretanto, ao princípio da separação dos poderes. Gestão de políticas públicas do Município que compete ao Alcaide, ao teor do art. 47, II, XIV e XIX, "a" da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios consoante art. 144 da citada Carta. Precedentes. Ação procedente".*** *(ADI nº 2296940-14.2020.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 1.9.2021).*

"AÇÂO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que 'modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxilio transporte intermunicipal e dá providencias correlatas'. ***Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. USURPAÇÃO DE COMPETENCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública*** *de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxilio transporte intermunicipal,* ***que se insere no âmbito da chamada reserva de administração.*** *Situação que deve ser definida diretamente pelo*

Chefe do Poder Executivo. ***Ofensa ao princípio da separação dos poderes.*** *Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II da Constituição Estadual.* ***VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais****. Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente." (TJ-SP – ADI: 22628524720208260000 SP 2262852-47.2020.8.26.0000).*

16. Em suma, a jurisprudência, ainda majoritária, entende que ao estabelecer programa de assistência social, mediante o pagamento de auxílio moradia com valor estabelecido em lei, bem como ao atribuir funções ao setor de assistência social do Município, a Câmara Municipal extrapola os limites de sua atuação legislativa, visto que a implementação e gestão de políticas públicas competem ao Poder Executivo.

17. Cumpre apenas pontuar que está procuradoria não está a par das recentes decisões jurisprudenciais sobre o tema (RE 1412155; ADI nº 2240076-14.2024.8.26.0000/SP), porém, em sendo ainda tema controverso, inclusive com votos em sentido contrário nos precedentes citados, perfilha-se ao entendimento aqui exposto, até uma eventual pacificação da matéria.

18. 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).

19. 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".*

20. 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 na atribuição de órgãos vinculados ao seu Poder, o que não ocorre no caso, tendo de ser reconhecida a invalidade jurídica da presente propositura.

IV. CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 08/2025 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.

22. 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.

23. 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 08/2025 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 XII 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[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 10 de março de 2025.

Juliana Ciocca Martins
Procuradora Legislativa – OAB/SP nº 428.769

[3] Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.