



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2023 ao Projeto de Lei Nº 103/2023

**PROCURADOR LEGISLATIVO**

**Procedimento Legislativo n.º: 7129/2023 – Departamento Assuntos Parlamentares**

**Interessado:** Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça.

**Assunto:** Projeto de Lei nº 103/2023 “Dispõe sobre a criação do Programa Esporte Solidário no âmbito do Município de Itaquaquecetuba”.

No entanto, em leis similares, de iniciativa Parlamentar, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, por diversas vezes decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ocorre que, em recentes decisões, tem modificado o seu entendimento, tudo isso, amparado pelo TEMA 917 do Supremo Tribunal Federal, portanto, admitindo que não se trata apenas da competência privativa do Executivo, frise-se, questão a ser verificado em cada caso, como adiante se vê:

**Tribunal de Justiça de São Paulo:**

ADIn nº 2298290-37.2020.8.26.0000 – São Paulo.

Voto nº 45.028

Autor: PREFEITA MUNICIPAL DE ANDRADINA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ANDRADINA

(Lei nº 3.739/20)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei Municipal nº 3.739, de 26 de novembro de 2020, de iniciativa parlamentar, dispendo sobre a política municipal de proteção dos direitos das pessoas com transtorno do espectro autista.

Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico. Presença do vício apontado, apenas em relação ao art. 5º ao determinar que a instituição de horário especial para servidores municipais que tenham sob sua responsabilidade e cuidados, cônjuge, filho ou dependente com deficiência de transtorno do espectro autista. Reconhecimento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa apenas do art. 5º, por afronta aos arts. 5º, 24, §2º, 4, da CE.

Quanto ao mais, compete a todos os poderes do Estado e não apenas ao Poder Executivo a adoção de medidas visando à mais ampla proteção e inclusão social das pessoas portadoras do transtorno do espectro autista e outras deficiências. Promoção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (art. 1º, III, da CF).

Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Afronta à separação dos poderes no que se refere ao parágrafo único, do art. 2º. Matéria de gestão administrativa. Inconstitucionalidade por ofensa aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE.

Ação procedente, em parte.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Sublinhe-se, o brilhante parecer da Procuradoria Geral de Justiça, preferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, acima mencionado, sobre a competência do Legislativo, em projeto de igual natureza, que aqui merece parte de sua transcrição:

Dr. Wallace Paiva Martins Junior, Subprocurador-Geral de Justiça de São Paulo:

## **“PARECER**

**Processo nº 2298290-37.2020.8.26.0000**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade**

**Requerente: Prefeita do Município de Andradina**

**Requerida: Câmara Municipal de Andradina**

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.739, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA QUE “DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES À EXCEÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º E ART. 5º. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

- 1. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a Política Municipal de Proteção aos Direitos das Pessoas com Transtorno do Espectro Autista.**
- 2. Política pública que, com exceção do parágrafo único do art. 2º e do art. 5º, não cria qualquer órgão do Poder Executivo e tampouco confere atribuição a este, mas antes dispõe sobre direitos, deveres, fluxos e procedimentos simples, para desenvolvimento de ação de relevo em prol da saúde e da inclusão social da população com Transtorno do Espectro Autista, em nível de abstração e generalidade.**
- 3. Inexistência, nesse ponto, de iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração.**
- 4. A previsão de meios de execução das obrigações impostas (convênios e contratos públicos) é incompatível com a reserva da Administração, decorrente do princípio da separação de poderes**
- 5. A disciplina da jornada de trabalho de servidores públicos é matéria referente a seu regime jurídico, reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**
- 6. Parcial procedência do pedido. (...).”**

Pois bem.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Trata-se de pedido encaminhado pelo Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 103/2023**, abaixo mencionado, de autoria do **Vereador César Diniz de Souza**:

Passa-se à análise.

Em princípio, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este Procurador Jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 103/2023, de autoria do **Vereador César Diniz de Souza**, como adiante se vê:

Projeto de Lei Nº 103/2023

**“Dispõe sobre a criação do Programa Esporte Solidário no âmbito do município de Itaquaquecetuba”.**

A **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, da Lei Orgânica do Município, **RESOLVE**:

**Art. 1º** Fica criado no âmbito do Município de Itaquaquecetuba, Estado de São Paulo, o PROGRAMA ESPORTE SOLIDÁRIO, cujo objetivo é incentivar a prática de esportes, promover competições a fim de gerar entretenimento à população, gerar renda para vendedores ambulantes do Município e arrecadar alimentos e agasalhos para a população carente.

**Parágrafo único.** O programa Esporte Solidário será vinculado à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, podendo realizar parcerias com as demais secretarias municipais no que couberem suas competências.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**Art. 2º** O PROGRAMA ESPORTE SOCIAL fara parte do calendário oficial do Município de Itaquaquetuba, SP.

I – As atividades esportivas e/ou competições serão realizadas sempre nos finais de semana no período compreendido entre os meses de fevereiro e novembro de cada ano;

II – Caberá ao Poder Público Municipal:

- a-) promover eventos de competição de diversas modalidades esportivas praticadas no município;
- b-) divulgar os eventos e/ou competições, bem como suas datas e locais e prazos de inscrição, através das mídias disponíveis;
- c-) promover a inclusão e acessibilidade de pessoas com deficiência;
- d-) disponibilizar os materiais esportivos necessários para a realização dos eventos;
- e-) disponibilizar os locais para a realização dos eventos;
- f-) providenciar junto aos órgãos responsáveis, quando necessário, a segurança do evento e/ou competição, em como a interdição de vias ou rodovias.

**Art. 3º** O Poder Executivo municipal fica autorizado a criar parcerias com empresas do município que queiram colaborar com o programa.

**Art. 4º** Os eventos que contarão com plateia em locais específicos, deverão ser cobrados como ingresso, alimentos ou agasalhos, sendo que a organização dos eventos deverá optar pela forma mais oportuna de acordo com a data da competição.

**Art. 5º** Eventuais casos de agressão física dentro dos locais de competições deverão ser registrados em ata própria, de modo que os infratores sejam impedidos de ingressar novamente em competições futuras.

**Art. 6º** O que mais for necessário para a execução da presente Lei poderá ser regulamentado por decreto a ser editado pelo Poder Executivo Municipal de Itaquaquetuba.

**Art. 7º** As despesas decorrentes com a edição desta lei serão suportadas por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, 16 de Outubro de 2023.

**CESAR DINIZ DE SOUZA**  
**VEREADOR**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

É o necessário a relatar.

A **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**, sobre a administração do Município, proposituras e suas fontes de custeio, assim dispõe:

Art. 5º - **O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentes e harmônicos**, entre si, vedada a delegação de poderes.

(...)

Art. 27 - **O Poder Executivo será exercido pelo prefeito** eleito na forma Constitucional, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, quando for o caso.

(...)

Art. 49 - Consideram-se Leis Complementares:

I - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - Código de Obras;

III - Código Tributário;

IV - Código de Saúde;

**V - Código de Educação;**

VI - Criação e extinção de Distritos e Sub-distritos;

VII - Lei das Licitações;

**VIII - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;**

**IX - Estrutura Administrativa do Município;**

X - Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;

XI - Quadro Geral de Cargos.

Art. 50 - **A iniciativa das Leis Complementares competirá exclusivamente ao prefeito**, exceto às previstas nos incisos VI, VII e VIII do artigo 49, desta Lei, cuja iniciativa será concorrente.

(...)

Art. 56 - Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

(...)

Art. 125 - **Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que existam recursos orçamentários ou créditos aprovados pelo legislativo.**

(...)

Art. 128 - **São vedados:**

**I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na Lei Orçamentária anual;**

II - a realização de despesas ou assuntos de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade prescrita, aprovados pelo Legislativo;



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

- IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos ou despesas, ressalvadas as permissões constitucionais;
- V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicações e recursos correspondentes;
- VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;
- VII - a concessão ou utilização de crédito limitado.

**Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende princípios de iniciativa de Leis que disponham sobre Regime Jurídico de Servidores consagrado na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo, fato amplamente debatido por ocasião do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 27978-0/0, onde se discutia o vício de iniciativa da Lei Complementar 28/65 desta Cidade (Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba X Câmara Municipal de Itaquaquetuba).**

A Constituição do Estado de São Paulo, de observância também no Município, sobre a questão da independência dos Poderes, e bem assim, no tocante à iniciativa das proposições, assim disciplina:

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

**§ 1º** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

(...)

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

(...)



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**§ 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;

(...)

**4** - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

A **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** da República Federativa do Brasil, também assim dispõe:

Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:

(...)

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;**

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



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## **c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**

Ao me referir a dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo, procuro realçar no sentido de que as atribuições do Presidente da República, do Governador do Estado, e bem assim, **do Prefeito Municipal**, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposituras em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.

E aqui busco como exemplo, as lições do Professor **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO BRANCO**, quando nos ensinam que ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61, §1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se “...**ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** .... (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, deve ser aquela que “...**resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa**”. (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

**A partir de então**, no Município, ou seja, no âmbito local, temos as lições do saudoso Professor **HELLY LOPES MEIRELLES**, atualizado por outros doutos juristas, que ministra da seguinte forma:

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



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in gênero, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental**”. (Direito Municipal Brasileiro, 2013, 17ª ed., Editora Malheiros – Cap. XI – 1.2 – p. 631). (grifei).

Dessa maneira, merece importância o assunto e a vontade do proponente, o vereador **CESAR DINIZ DE SOUZA**, com o devido respeito, **o Projeto de Lei em questão, não é, na sua totalidade, como adiante será demonstrado, uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito e, portanto, viola, APENAS EM PARTE, a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo.**

Assim, **alguns temas**, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade, se insere no rol de proposições que versam sobre matéria do Executivo, no caso a ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, só ao Prefeito cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.

**A Jurisprudência**, em especial do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de outros Estados, de forma reiterada, já vem dando mostras de estar sensível às proposituras que violem a separação de poderes, no caso concreto, à Organização Administrativa do Município, impondo obrigações, no caso pela Câmara Municipal, em detrimento do Poder Executivo Municipal, em sua função de gerência do Município. Porém, não é o que se vê do presente projeto, pois está dentro da competência do Legislador Municipal o assunto em questão.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

## CONCLUSÃO:

Sendo assim, pelos motivos já exhaustivamente demonstrados, o Projeto de Lei em questão, **não cria órgão para o Executivo e não confere atribuições a este, apenas realça a importância da política pública, frise-se sobre “LEI PARLAMENTAR INSTITUIDORA DE DIRETRIZES DE POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL QUE PRESTIGIA DIREITOS SOCIAIS”, no mesmo sentido, serve também para que o Município possa estudar futuras políticas públicas**”, assim, pelo que se observa não vejo vícios de inconstitucionalidade de iniciativa, pois **não** invadem atribuições exclusivas do Poder Executivo Municipal ao querer disciplinar **criação do Programa Esporte Solidário no âmbito do Município de Itaquaquecetuba**, neste caso, **não cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal.**

**Porém, melhor sorte não vejo em relação ao Parágrafo único do Art. 1º; Inciso I do Art. 2º; Art. 3º e 6º, todos do presente do presente projeto de lei, pois embora possa estabelecer o que pode ou não fazer, entretanto, não pode dizer como fazê-lo ou obrigá-lo a fazer, pois as escolhas dos métodos de cumprimento estão no campo da discricionariedade do Executivo, que se valerá de uma série de aspectos, principalmente, materiais, humanos e, sobretudo, recursos orçamentários. Portanto, estes referidos artigos e demais dispositivos, violam, salvo entendimento contrário, o Art. 2º da Constituição Federal e o Art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo (separação de poderes).**

Cabendo ainda, se assim entender pela recomendação, a renumeração dos artigos e incisos, bem como as devidas correções ortográfica, visando o atendimento da **Lei Complementar Federal 95/98 (Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**Aliás**, posição de igual natureza, como se vê, já passou pelo crivo do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, culminando também por iguais alterações, nos autos do Processo ADIN Nº 2273952-28.2022.8.26.0000, a seguir:

**Órgão Especial Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo  
Direta de Inconstitucionalidade nº 2273952-28.2022.8.26.0000**

**Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GÁLIA**

**Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GÁLIA**

**VOTO Nº 30.184**

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 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.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 12 laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquecetuba, 06 de novembro de 2023.

**ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO**  
Procurador Legislativo