



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 137/2024

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre **Edil Fausto Salvador Peres**, que “*Cria a Lei de prestação do serviço de transporte por aplicativo, para pessoas com deficiência, e dá outras providências*”

Em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o nobre autor do projeto de lei em análise, **a proposição padece de inconstitucionalidade**, uma vez que não cabe ao Poder Legislativo dispor sobre a forma de execução de política e serviços públicos locais, sob pena de ofensa ao **Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes** (art. 2º da Constituição Federal e Art. 5º da Constituição Estadual), haja vista que configura ato administrativo de competência exclusiva do Poder Executivo.

Aliás, é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência pátria que **o gerenciamento dos serviços públicos municipais cabe à Administração Pública**, a qual é dotada dos instrumentos e recursos necessários para, mediante critérios de discricionariedade autorizados pela lei, analisar a conveniência e oportunidade para decidir sobre implantar ou não o pretendido na proposição em análise.

Sobre esse tema, o mestre HELY LOPES MEIRELLES leciona que:

“ A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o município realiza e põe à disposição da coletividade.¹(g.n.)

No caso em tela, observamos que o projeto de lei trata de **matéria tipicamente administrativa**, envolvendo especialmente as **atribuições da URBES**, que ficaria responsável pela execução da proposta, razão pela qual há evidente usurpação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de deliberar a respeito da conveniência e oportunidade do ato, consoante atribuições assentadas no Art. 61, § 1º, inciso II, letra “b” e art. 84, II e IV, “a” da Constituição Federal, art. 47,

¹ In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, 15ª ed., p. 751





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

incisos II e XIV e art. 144 da Constituição Estadual e art. 38, inciso IV e art. 61, incisos II, III e VIII da Lei Orgânica Municipal:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

“Art. 61 (...)

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

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) – **organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**” (g.n.)

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

II – **exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;**

(...)

VI – **dispor, mediante decreto, sobre:**

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**” (g.n.)

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

“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**”.

Art. 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL:

“Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município. (g.n.)

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

*VIII – dispor sobre a **organização e o funcionamento da Administração municipal**, na forma da lei;”*

Nesse sentido, aponta a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**. Exemplificando:

“Plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade de expressões e dispositivos da lei estadual questionada, de iniciativa parlamentar, que dispõem sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos específicos da Administração Pública”.

(STF, ADI 2405 MC/RS – Rel. Min Carlos Brito, Julgamento: 06/11/2002)

A **competência da Câmara Municipal** está restrita à criação de **normas gerais e abstratas**, enquanto a execução e regulamentação concreta das políticas públicas, incluindo o planejamento e a organização dos serviços, é de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Embora o Poder Legislativo tenha a capacidade de elaborar leis que tratem de políticas públicas gerais e de alocar recursos nas leis orçamentárias para áreas específicas, não cabe a ele disciplinar de forma detalhada como a Administração deve atuar em situações concretas.

A **proposta em questão** não se limita a estabelecer princípios ou diretrizes gerais para o desenvolvimento de políticas públicas, mas **define de maneira específica os procedimentos que a Administração deve adotar em relação ao serviço de transporte por aplicativo para pessoas com deficiência**. A proposta ainda impõe a execução e fiscalização do serviço à **URBES – Trânsito e Transportes** (arts. 1º, 2º, 3º, 8º, 10, 11, 13, 15, 19, 21, 22, 24, 25), entidade pública cuja presidência do Conselho de Administração é exercida pelo Sr. Prefeito Municipal (órgão supremo da URBES). Além disso, também atribui responsabilidades à **Secretaria da Cidadania** (art. 14).

Dessa forma, a proposição se caracteriza como um ato concreto de administração, perdendo a abstração e a generalidade que devem ser atribuídas aos mandamentos legais.

Assim, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo avoca para si a iniciativa de **leis de efeitos concretos**, equivalentes na prática, a





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

verdadeiros **atos de administração**, interfere, de maneira nítida, na esfera de atribuições próprias do Executivo, em flagrante ofensa ao **Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes** (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM).

Nesse sentido, é importante destacar que o **Tribunal de Justiça de São Paulo** já se manifestou, em situações análogas, reconhecendo a inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que impõem obrigações ao Poder Executivo Municipal no que se refere à sua organização administrativa. Vejamos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 6.549, de 30 de abril de 2019, que dispõe sobre a criação de um aplicativo móvel para a identificação de rotas dos transportes públicos. Norma de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa verificado. Usurpação de competência afeta ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre planejamento, organização, direção e execução de políticas e serviços públicos, bem como por alteração do equilíbrio econômico financeiro de contrato administrativo. Inconstitucionalidade por afronta à Reserva da Administrativa (artigos 5º, 47, II, XI e XIV, XIX, 'a', 117 e 144, da Constituição Estadual). Ação direta julgada procedente, com efeito ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2108197-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Especial; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 13/09/2019)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 8.140, de 30 de maio de 2023, do Município de Guarulhos, que "Autoriza o Poder Executivo a criar o aplicativo SOS Mulher no âmbito do Município de Guarulhos e dá outras providências" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI e XIV, 144, e 176, I, da Carta Paulista. - (...) Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da Administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos e diretrizes para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de segurança pública, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. - Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração (...)- Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2192840-03.2023.8.26.0000; Relator (a): Sílvia Rocha; Órgão Especial; Data do Julgamento: 06/12/2023; Data de Registro: 07/12/2023)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Inobstante a inconstitucionalidade da matéria, no caso de sua eventual aprovação, a proposição ainda merece reparos quanto a **técnica legislativa**. Vejamos:

- No inciso II do art. 1º onde consta “**Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**”, deve ser alterado para “**Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**”, que agora é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos no Brasil.
- No §2º do art. 2º, onde consta “**decreto**”, deve ser alterado para “**Lei**”.
- No §3º do art. 8º, onde consta “Secretário da Urbes”, deve constar “Diretor Presidente da Urbes”
- Deve ser acrescentado **cláusula de despesa**.

Ex positis, opinamos pela **inconstitucionalidade formal** da presente proposição, uma vez que ela invade a competência privativa do Sr. Prefeito Municipal, nos termos do disposto no art. no Art. 61, § 1º, inciso II, letra “b” e art. 84, II e IV , “a” da **Constituição Federal**, art. 5º, 47, incisos II e XIV e art. 144 da **Constituição Estadual** e art. 38, inciso IV e art. 61, incisos II, III e VIII da **Lei Orgânica Municipal**.

Todavia, para que a iniciativa louvável não se perca, ressaltamos que a matéria pode ser encaminhada ao Chefe do Executivo por meio de **Indicação**, conforme dispõe o artigo 97 do Regimento Interno desta Casa.

É o parecer.

Sorocaba, 13 de fevereiro de 2025.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 370034003800330039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em 13/02/2025 14:04

Checksum: **AA3F224B1714A051E32C12B6E2BA01DBF4F92429FC02D2EA4C88BB037006C5D5**

