



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 27/2026

Requerente: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei, de autoria do **Vereador Luís Santos Pereira Filho**, que *"Institui o programa "PRIMEIROS PASSOS" e dá outras providências"*.

Conforme exposto na justificativa que acompanha a proposição, esta tem como objetivo *"à promoção da saúde infantil por meio de atendimento médico pediátrico preventivo nas creches municipais"*.

Em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o nobre autor do projeto de lei em análise, **a proposição padece de vício de iniciativa**, uma vez que o planejamento das atividades municipais compete ao Poder Executivo, exigindo que as matérias dependentes de lei sejam de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em tela, o projeto de lei envolve especialmente as **atribuições da Secretaria da Saúde**, órgão que ficaria responsável pela execução da proposta, razão pela qual há evidente usurpação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de decidir a respeito da conveniência e oportunidade do ato, consoante atribuições assentadas no Art. 61, § 1º, inciso II, letra "b" e art. 84, II e VI, "a" da **Constituição Federal**, art. 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**:

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.)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

“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:

(...)

*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;”*

Tal ingerência contraria a tese firmada pelo **Supremo Tribunal Federal no Tema 917** da Repercussão Geral (ARE 878.911, rel. Min. Gilmar Mendes), cujo entendimento consolidado é que: *“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)”*.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Importa salientar que, embora a definição de objetivos específicos possa ser de iniciativa legislativa no âmbito da Câmara Municipal, é indiscutível que **a forma de alcançar tais objetivos deve ser determinada pelo Poder Executivo**, no exercício de suas atribuições privativas.

Nesse contexto, verifica-se que a proposta 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 para a implementação do Programa Primeiros Passos**.

Assim, quando, sob o pretexto de legislar, o Poder Legislativo avoca para si a iniciativa de **leis de efeitos concretos**, como no caso em tela, que, na prática, equivalem a **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).

Desse modo, fica evidente que a proposição trata de matéria inserida na esfera da denominada **“reserva da administração”**. Conforme adverte **J. J. Gomes Canotilho¹**, o **princípio da reserva da administração** constitui um limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo. **Esse princípio visa preservar a autonomia do Executivo na condução de atos administrativos**, evitando que o Legislativo invada competências que lhe são exclusivas.

Nas lições do mestre **Hely Lopes Meirelles²**:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...)”

Adverta-se, ainda, que, para atividades própria e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.”(g.n)

¹ Direito Constitucional. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 9 ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

É oportuno destacar que a jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP)** tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que impõem obrigações ao Poder Executivo em temas de gestão administrativa, conforme se extrai de recentes decisões em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Exemplificando:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.634/2023 do Município de Santo André que trata funcionamento noturno das creches no Município – **Norma impugnada que viola o pacto federativo ao invadir competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa – Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura, atribuição de seus órgãos e regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes – (...)– Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que não basta para a declaração de inconstitucionalidade da norma, configurada por ofensa aos princípios da reserva da administração e separação dos poderes – Precedentes – **AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2132577-05.2023.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/11/2023; Data de Registro: 24/11/2023)***

*“... no que tange à suposta afronta ao **princípio da separação de poderes à reserva administrativa**, conforme trazido pelo art. 5º da Constituição Estadual, **este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido que não cabe ao Poder Legislativo determinar, de modo concreto, as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo, de modo pormenorizado.**” (...) (ADIN nº 2.174.601-19.2021.8.26.0000; Relator: Fábio Gouvêa; Julgamento 23/03/22-grifamos).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.736, DE 22 DE OUTUBRO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS/SP, A QUAL 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO **PROGRAMA MUNICIPAL SAÚDE VETERINÁRIA ITINERANTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**' (...) INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – **LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, INSTITUINDO OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – **AÇÃO PROCEDENTE.**(g.n.) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2302880-57.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/09/2021; Data de Registro: 03/09/2021)***





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Acrescente-se, ainda, que a alegação de que se trata de **mera autorização**, da qual não resta nenhuma imposição para o administrador público, também não elimina o vício de iniciativa, uma vez que **não está na alçada do Legislativo autorizar medidas fora das hipóteses constitucionalmente previstas, e que por si só já são da esfera de atribuição privativa do Executivo**, sob pena de violação ao **Princípio da Separação dos Poderes**.

De fato, o **Supremo Tribunal Federal**, a partir do julgamento da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, tem reiterado sistematicamente o entendimento de que: **“O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”**.

Sob esse prisma, **Sérgio Resende de Barros**³, analisando a natureza das leis autorizativas, leciona que:

*(...) se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. **O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.** Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. **A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.** (g.n.)*

Diante do exposto, o projeto de lei apresenta **ilegalidade e inconstitucionalidade**, por violar o **Princípio da Separação dos Poderes** (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM), ao invadir atribuições privativas do Chefe do Executivo, previstas nos arts. 38, inciso IV e 61, incisos II e VIII, da Lei Orgânica Municipal.

É o parecer.

Sorocaba, 24 de fevereiro de 2026.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

³ Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262



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 3100310033003200370032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **04/03/2026 11:40**

Checksum: **9625BD9E3674109BED3DB7EEF4921C65C46D0487B6F49FA9A38C732208678C88**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100310033003200370032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.