



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 347/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do **Vereador Raul Marcelo de Souza**, que *“Cria o “Programa Academia para Todos”, estabelece as suas diretrizes e estipula outras providências”*

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 para a implementação do Programa Academia para Todos.**

Todavia, 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, são de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

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).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Frisa-se que a matéria em tela é tipicamente administrativa e não se insere entre aquelas reservadas à lei. Portanto, caso o Sr. Prefeito Municipal assim o deseje, poderia implementá-la por meio de **medida administrativa**, conforme as atribuições estabelecidas no art. 61, incisos II e VIII, da Lei Orgânica Municipal¹, em consonância com o art. 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, da Constituição Estadual², aplicáveis ao caso em razão do disposto no art. 144 do mesmo diploma legal.

Aliás, a própria justificativa da proposição menciona que ela se baseou no Programa Emagrecer Certo, já implantado no município pela Secretaria Municipal de Saúde.

Nesse contexto, fica evidente a usurpação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo para decidir sobre a conveniência e a oportunidade da implementação das ações dispostas na proposição, haja vista que a matéria tratada é tipicamente administrativa, representando **ato de gestão**, ou seja, uma escolha política voltada à satisfação das necessidades essenciais coletivas — e, portanto, inserida na esfera da denominada “**reserva da administração**”.

¹ Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

(...)

VIII – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;**” (g.n.)

² 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.**” (g.n.)

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) **organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

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”.



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380035003100390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

É oportuno destacar que, conforme adverte **J. J. Gomes Canotilho**³, 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 Meirelles**⁴:

“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. (...)”

Advirta-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)

Desse modo, 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.

Em virtude disso, é inegável que a proposição, ao estabelecer, especialmente em seus artigos 2º, 3º e 5º, de forma detalhada as atividades a serem executadas para a consecução dos objetivos definidos no caso, adentra indevidamente na esfera de competência privativa do Sr. Prefeito. Isso ocorre porque **não compete ao Poder Legislativo determinar, de maneira concreta, as**

³ Direito Constitucional. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 9 ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p.519

Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380035003100390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

ações a serem adotadas pelo Poder Executivo (modus operandi), sob pena de violação ao Princípio da Separação dos Poderes e à Reserva da Administração.

Nesse sentido, também aponta a jurisprudência do **E. Tribunal de Justiça de São Paulo**:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.936, DE 18 DE AGOSTO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE INCENTIVO À CULTURA (...) – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE, NA ESSÊNCIA, AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – EXPRESSÃO 'COM ANTECEDÊNCIA MÍNIMA DE SETE DIAS', PREVISTA NO 'CAPUT' ARTIGO 2º, BEM COMO DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ARTIGO 3º E PARÁGRAFOS DA LEI IMPUGNADA, PORÉM, QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO OU EXECUÇÃO DO PROGRAMA CRIADO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA QUE, POR SI SÓ, NÃO TEM O CONDÃO DE ATRIBUIR INCONSTITUCIONALIDADE À LEI – PRECEDENTES DO C. STF – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (ADIN Nº 2289675-58.2020.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Data do Julgamento: 16/03/2022-grifamos)

“... 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.”

(...)

“Na hipótese em tela, os arts. 1º, §2º, 4º e 5º da Lei Municipal nº 6.954/21 descrevem minuciosamente o formato da listagem dos pacientes atendidos e que esperam atendimentos específicos pelo sistema público de saúde, (...), o modo como tais informações devem estar organizadas e a periodicidade mínima de atualização do sistema, adentrando indevidamente a seara da gestão, função típica do Poder Executivo.” (ADIN nº 2.174.601-19.2021.8.26.0000; Relator: Fábio Gouvêa; Julgamento 23/03/22- grifamos).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.001, DE 30 DE JUNHO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE CRIA O PROGRAMA DE TERAPIAS NATURAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – (...) – VIOLAÇÃO, TAMBÉM, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 6.001/2020 DO MUNICÍPIO DE VALINHOS”. (g.n.) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2257572-95.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/11/2021; Data de Registro: 19/11/2021)

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)

Diante do exposto, a proposição é **inconstitucional**, pois invade a esfera de competência privativa do Sr. Prefeito, violando o **princípio da separação dos poderes** (CF, art. 2º; CE, art. 5º; LOM, art. 6º) e a reserva da administração.

É o parecer.

Sorocaba, 15 de maio 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 380035003100390034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **15/05/2025 14:11**

Checksum: **C4724B8F653F79258DEB6081AD381EC321E3C6402F25F9015D028694EBA86B42**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380035003100390034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.