



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:30

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 22/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre a criação da Base de Excelência da Mulher-B.E.M. no Município de Votuporanga e dá outras providências.

PROJETO DE LEI Nº 22/2025- DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA BASE DE EXCELÊNCIA DA MULHER - B. E. M. NO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. ATOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- **DO RELATÓRIO**





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 22/2025, de autoria do vereador Wartão, que ***“Dispõe sobre a criação da Base de Excelência da Mulher-B.E.M. no Município de Votuporanga e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, há desigualdade no acesso a oportunidades e recursos, o que pode impactar seu desempenho e realização em várias áreas. Uma base de excelência pode ser uma maneira de apoiar as mulheres, proporcionando recursos e oportunidades para seu crescimento e desenvolvimento em igualdade de condições com os homens.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 22/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

(...)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

De outro lado, referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica". (grifo nosso).

Acontece que, há matérias que são de competências privativas do Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

"Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a

fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de

direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o

previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar 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).” Ficou claro que, com

exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Acontece que, o parágrafo único do artigo 2º, artigo 6º, art. 9º e art.10 do Projeto de Lei nº 22/2025 são inconstitucionais.

No ponto em que o projeto de lei, simplesmente dispõe sobre a criação da Base de Excelência da mulher, não se verifica qualquer inconstitucionalidade, pois não trata de quaisquer matérias cuja iniciativa legislativa esteja reservada pela Constituição Federal ao Chefe do Poder Executivo.

Todavia, quanto aos já mencionados **parágrafo único do artigo 2º, artigo 6º, art. 9º e art. 10**, tratam inequivocadamente, de atos de gestão administrativa, hipótese em que há nítida violação à separação dos poderes e reserva da administração:

“impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, diante da divisão funcional dos poderes e consequente vedação da chamada ultra vires legislatoris” (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp nº 1.958.756/PA, rel. Ministro Francisco Falcão, j. 28/3/2022, DJe de 31/3/2022). (grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Vale lembrar que o princípio da separação dos poderes é princípio fundamental da República (art. 2º) e cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal).

Já o **art. 9º**, ao autorizar o Poder Público a formular convênios com entidades assistenciais, faculdades, universidades ou qualquer outra pessoa jurídica, mediante assinatura de ato jurídico próprio entre as partes invade, sem dúvidas, a reserva da administração.

Celebrar parcerias, convênios ou outros instrumentos afins constitui atos de administração para os quais o Chefe do Poder Executivo não precisa de autorização do Poder Legislativo.

A norma do **art. 9º**, portanto, exorbita dos limites da atuação legislativa, para invadir competência do Poder Executivo.

Portanto, as providências determinadas pelos dispositivos mencionados referem-se à atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas.

Assim, privativa do Poder Executivo e inserida na esfera do poder discricionário da administração.

Não se trata, evidentemente, de atividade sujeita a disciplina legislativa. O Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração,



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

Assim, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como no presente caso, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da Separação de Poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da providência determinada pelo Projeto de Lei.

Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

A inconstitucionalidade, portanto, decorre da violação da regra da Separação de Poderes, prevista na Constituição Federal (art. 2º).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que **“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”** (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada nos dispositivos mencionados do projeto de lei encontra-se na órbita da chamada reserva da administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder, por serem privativas do Chefe do Poder Executivo.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo, quando ele mesmo não pudesse discipliná-la por decreto.

Assim, o **parágrafo único do artigo 2º, artigo 6º, art. 9º e art. 10**, ao determinarem providências administrativas, violam, nitidamente, o princípio da Separação de Poderes no estabelecimento de regras que dizem respeito à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração.

Nesse sentido, não é outro o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei nº 5.380, de 10 de outubro de 2018, do Município de Mauá, que "Dispõe sobre a inclusão da "Moto Sport - Mauá" no Calendário Oficial de Eventos do Município de Mauá, e dá outras providências" - Alegação de inconstitucionalidade do artigo 2º da lei, que prevê que o evento deveria ser realizado no estacionamento do Paço Municipal. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual), **mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração, já que a lei impugnada trata da gestão de bem público, que compete ao Executivo, com exclusividade - Infração dos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Estadual** -*



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Precedentes deste C. Órgão Especial - Pedido procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 230303844.2022.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo N/A; Data do Julgamento: 26/07/2023; Data de Registro: 27/07/2023)". (grifo nosso).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.333, de 18 de maio de 2018, do Município de Mauá, que "institui a Semana de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, no calendário oficial do Município de Mauá" – INCONSTITUCIONALIDADE dos artigos 2º, 3º e 4º, porque (a) **IMPÕE ao Poder Público (leia-se Poder Executivo) "promover palestras, eventos e atividades diversas de finalidade educacional e cultural" (art. 2º), regulamentar a lei "no prazo máximo de 30 dias após sua publicação", invadindo a esfera de iniciativa reservada exclusivamente ao Poder Executivo; e (b) AUTORIZA o mesmo Poder Público a "celebrar parcerias com iniciativa privada e com segmentos religiosos a fim de organizar as atividades relacionadas ao que está disposto nesta lei" – Poder Executivo que não depende de autorização do Poder Legislativo para fazê-lo – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º**



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada. (...) Ação julgada parcialmente procedente, declarada a inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º, e da expressão "no prazo máximo de 30 dias após sua publicação", contida no artigo 4º, todos da Lei 5.333/2018, do Município de Mauá. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 218267703.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo N/A; Data do Julgamento: 06/05/2020; Data de Registro: 12/05/2020)" (grifo nosso).

De outro lado com relação à Lei autorizativa (**art. 9º e art. 10º, do presente projeto de lei**), vale transcrever o bem elaborado voto condutor do julgamento da ADI 2039942-15.2017.8.26.0000, da lavra do Desembargador ARANTES THEODORO (j. 13.09.2017), na parte aqui interessante, quanto a lei "autorizativa": "(...) O referido diploma tampouco podia autorizar o Executivo a firmar "termos de cooperação com a iniciativa privada", já que não cabe ao Legislativo conferir a Prefeito essa sorte de aquiescência. É verdade ter o texto legal se utilizado de vocábulo que sugere cuidar-se de mera autorização. No entanto, como já salientou este Órgão Especial, **"Na linguagem legislativa autorizar tem o sentido de ordenar, e eventual descabimento a essa imposição poderia, inclusive, ensejar o reconhecimento de uma postura omissiva do administrador por não praticar o ato autorizado."** Vasco Della Giustina ensina "não ser possível interpretar autorização como mero sinônimo de opção para cumprir ou não a lei, tendo o substantivo o sentido e o alcance de uma determinação ou imposição, não podendo



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

falar-se em lei inócua ou decorativa, ainda que dela não decorrer ônus para o Poder Executivo Municipal.” (ADIn nº 0198766-82.2012.8.26.0000, rel. Des. Itamar Gaino).

Aliás, o tema já nem comporta discussão, eis que há muito o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que “o fato de ser autorizativa a Lei não modifica o juízo de sua validade por vício de iniciativa” (Representação 939-9-RJ, rel. Min. Néri da Silveira). (...)” De mais a mais, vale destacar que, o poder de autorizar implica o de não autorizar. Ambos são frente e verso da mesma competência. Assim, se a lei pudesse ‘autorizar’, também poderia ‘não autorizar’ o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que se revela inconstitucional.

Assim, não há dúvida de que o parágrafo único do artigo 2º, artigo 6º, art. 9º e art. 10 do projeto de lei, dispõem sobre a atividade administrativa, configurando manifesta invasão da esfera constitucional de atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa ao princípio da Separação de Poderes (art. 2º da Constituição Federal) e ao princípio da reserva da administração.

Diante disso, o Projeto de Lei nº 22/2025 apresenta vício material de inconstitucionalidade (violação ao princípio da separação dos poderes e reserva da administração), caracterizando, conseqüentemente, a inconstitucionalidade a ser apontada por esta Procuradoria.

III- DA CONCLUSÃO





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 22/2025 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 19 de fevereiro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

