



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER N. 12

PROJETO DE LEI Nº 14.515

PROCESSO Nº 428/2025

1 – RELATÓRIO:

De autoria do **Henrique Carlos Parra Parra Filho**, o projeto de lei prevê alterar a Lei 8.759/2017, que autoriza a Fundação Municipal de Ação Social-FUMAS a conceder Auxílio-Moradia às famílias em situação habitacional de emergência e de vulnerabilidade temporária, para atualizar o valor do auxílio e ampliar o período de concessão do benefício às famílias cujas moradias estejam localizadas em áreas públicas ou sob intervenção da FUMAS.

A propositura encontra-se justificada.

É o relatório. Passa-se a opinar sobre os aspectos jurídicos.

2 – DA INCONSTITUCIONALIDADE E DA ILEGALIDADE:

O projeto está revestido de inconstitucionalidade, uma vez que invade a seara privativa do Alcaide (organização administrativa), reformatando uma política pública já em execução no município de Jundiaí.

Em outras palavras, o projeto de lei supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do Alcaide, o que permite concluir pela sua inconstitucionalidade pela não observância do princípio da reserva da Administração.

Nesse passo, cumpre recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹:

“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”.
(MEIRELES, 2006, p.708 e 712).

1 Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006.





Assim, viola o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 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.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Art. 4º São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.

Conforme o STF, aplica-se aos demais entes o disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição do Brasil – norma de reprodução obrigatória. No referido artigo é insculpido o princípio constitucional da reserva de administração que visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo.

Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre matéria correlata a organização e ao funcionamento da Administração Pública.

Ademais, está revestido de ilegalidade, pois adentra em matéria privativa do Prefeito, uma vez que aborda a organização administrativa, violando, assim, as seguintes disposições da Lei Orgânica:

Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

[...]

IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;

Art. 72. Ao Prefeito compete, privativamente:

[...]





XII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

Por fim, verifica-se que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo converge com a fundamentação até então expendida, tendo o órgão especial daquela corte já declarado inconstitucionais legislações de outros municípios com conteúdo análogo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.433, de 9 de setembro de 2020, do Município de Ilhabela, que "modifica dispositivos da Lei 1365/2019 que 'autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal e dá providências correlatas". Ampliação, por iniciativa parlamentar, de benefícios concedidos aos estudantes do Município, com reflexos orçamentários. **USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao ampliar benefícios, imiscuiu-se no desenho de política pública de incentivo aos estudos, com concessão de bolsa e auxílio transporte intermunicipal, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração.** Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação ao artigo 174, inciso III, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. (destaque nosso)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262852-47.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/10/2021; Data de Registro: 08/10/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.821, de 08 de abril de 2022, do Município de Marília, de iniciativa parlamentar, que cria um programa de 'auxílio emergencial' como mecanismo de enfrentamento dos efeitos da pandemia do COVID-19, e dá os seus parâmetros – **POLÍTICA PÚBLICA** – Possibilidade de iniciativa concorrente de leis que instituem normas programáticas, genéricas e abstratas em relação à saúde pública e assistência social, desde que não adentrem nas atribuições da Administração para a sua implementação – Benefício financeiro que caracteriza política de assistência social, dando concretude aos preceitos do artigo 203, incisos I e VI, da Constituição Federal, este último inciso com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021 – **RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de programas que extrapolem temporalmente a execução do orçamento anual, considerando a gestões necessárias para o funcionamento da máquina pública – Circunstância em que o programa da lei oburgada não tem caráter transitório,** como autorizado pelo artigo 167-D da CF/88, incluído pela EC-103/2021, que relativizou a aplicação do artigo 113 do ADCT aos Municípios – Inconstitucionalidade constatada na forma dos artigos 5º, 47, incisos II e XIX, 144, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Bandeirante – Precedente deste Órgão Especial - MODULAÇÃO – Irrepetibilidade dos valores pagos até a





data da concessão da antecipação da tutela – Ação julgada procedente, com modulação. (destaque nosso)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183310-09.2022.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2022; Data de Registro: 14/12/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.821, de 08 de abril de 2022, do Município de Marília, de iniciativa parlamentar, que cria um programa de 'auxílio emergencial' como mecanismo de enfrentamento dos efeitos da pandemia do COVID-19, e dá os seus parâmetros – POLÍTICA PÚBLICA – Possibilidade de iniciativa concorrente de leis que instituem normas programáticas, genéricas e abstratas em relação à saúde pública e assistência social, desde que não adentrem nas atribuições da Administração para a sua implementação – Benefício financeiro que caracteriza política de assistência social, dando concretude aos preceitos do artigo 203, incisos I e VI, da Constituição Federal, este último inciso com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021 - RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de programas que extrapolem temporalmente a execução do orçamento anual, considerando a gestões necessárias para o funcionamento da máquina pública – Circunstância em que o programa da lei objurgada não tem caráter transitório, como autorizado pelo artigo 167-D da CF/88, incluído pela EC-103/2021, que relativizou a aplicação do artigo 113 do ADCT aos Municípios – Inconstitucionalidade constatada na forma dos artigos 5º, 47, incisos II e XIX, 144, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Bandeirante – Precedente deste Órgão Especial - MODULAÇÃO – Irrepetibilidade dos valores pagos até a data da concessão da antecipação da tutela – Ação julgada procedente, com modulação. (destaque nosso)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183310-09.2022.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/12/2022; Data de Registro: 14/12/2022)

Ademais, o projeto cria despesas obrigatórias e permanentes ao Município de Jundiaí, porém, não resta acompanhado de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, como determina o art. 113 do ADCT da CF/88, incluído pela emenda constitucional nº 95/2016.

O TJSP tem declarado a inconstitucionalidade de políticas públicas municipais que não observam o mencionado dispositivo constitucional nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR 56, DE 12 DE JULHO DE 2023, DE ORIGEM PARLAMENTAR, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA – NORMA QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER ISENÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE





AS OPERAÇÕES DE AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS NA FORMA DO 'PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA' (PMCMV), INSTITUÍDO PELO GOVERNO FEDERAL EM 2023" – ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E AO ART. 113, DO ADCT. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE CRIA RENÚNCIA DE RECEITA – CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – INOCORRÊNCIA – INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PARA LEIS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA QUE CONCEDEM ISENÇÃO TRIBUTÁRIA – LEI QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU DE ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS – AÇÃO IMPROCEDENTE, NESTES ASPECTOS. **PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE CRIA RENÚNCIA DE RECEITA – CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI) – VIOLAÇÃO AO ART. 113, DO ADCT – OCORRÊNCIA – TODA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA QUE CRIE OU ALTERE DESPESA OBRIGATÓRIA OU RENÚNCIA DE RECEITA DEVE SER ACOMPANHADA DA RESPECTIVA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 1/2023, DO MUNICÍPIO DE ANDRADINA, QUE NÃO FOI ACOMPANHADO DE ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2346588-55.2023.8.26.0000; Relator (a): Nuevo Campos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2024; Data de Registro: 20/05/2024)

Posto isto, opina-se pela sua inconstitucionalidade e ilegalidade por violar o princípio da separação dos poderes.

3 – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, o projeto encontra-se revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade, uma vez que adentra aspectos de competência privativa do Prefeito, viola a separação de Poderes e cria despesa permanente sem estudo de impacto orçamentário e financeiro.





Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Finanças e Orçamento e Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.J.).

Jundiaí, 04 de fevereiro de 2025.

Pedro Henrique Oliveira Ferreira
Procurador Geral

Gabriel de Jesus Ruivo da Cruz
Procurador Jurídico

Gabriel G. Flausino Negrini
Estagiário de Direito

Ester Vitória de Jesus Moraes
Estagiária de Direito

