



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 137

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 94/2026

ASSUNTO: Institui o programa de parcerias e benefícios ao servidor público municipal e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 94/2026. INSTITUI O PROGRAMAS DE PARCERIAS E BENEFÍCIOS AO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE PARCERIAS E BENEFÍCIOS A SERVIDORES PÚBLICOS. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECOMENDAÇÃO DE CONVERSÃO DA PROPOSIÇÃO EM PROJETO DE RESOLUÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei 94/2026, de autoria do vereador Cabo Renato Abdala, que ***“Institui o programa de parcerias e benefícios ao servidor público municipal e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o presente Projeto de Lei tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Votuporanga, o Programa de Parcerias e Benefícios ao Servidor Público Municipal, com vistas a fomentar a economia local e proporcionar vantagens indiretas aos servidores públicos municipais.

A proposta consiste em viabilizar a celebração de parcerias voluntárias entre o Poder Público e a iniciativa privada, para que empresas locais possam oferecer descontos, condições especiais e outros benefícios aos servidores, sem qualquer ônus ao erário.

Importante destacar que a presente proposição não versa sobre o regime jurídico dos servidores públicos, tampouco cria, altera ou extingue direitos, deveres, vantagens funcionais ou qualquer aspecto estatutário. Não há, igualmente, interferência na estrutura administrativa, atribuições de órgãos ou criação de despesas obrigatórias.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Trata-se, em verdade, de norma de caráter geral e programático, que apenas institui diretriz de incentivo à celebração de parcerias institucionais, deixando a critério de cada órgão da Administração Pública direta e indireta, bem como do Poder Legislativo, a regulamentação e implementação do programa, no âmbito de suas respectivas competências.

Nesse sentido, a proposição encontra respaldo na competência legislativa do Município para tratar de assuntos de interesse local, bem como na atribuição do Poder Legislativo de propor medidas de interesse público que não impliquem ingerência direta na organização administrativa ou no regime jurídico dos servidores.

A adesão das empresas será facultativa, assim como a implementação do programa pelos órgãos públicos dependerá de regulamentação própria, o que afasta qualquer imposição direta ao Poder Executivo e preserva o princípio da separação dos Poderes.

Ademais, a iniciativa não gera impacto orçamentário direto, uma vez que os benefícios serão custeados exclusivamente pelas empresas participantes, inexistindo criação de despesa pública obrigatória.

Experiências semelhantes em outros municípios demonstram que iniciativas dessa natureza contribuem significativamente para o fortalecimento do comércio local, ao mesmo tempo em que ampliam o poder de consumo dos servidores públicos, gerando efeitos positivos na economia municipal.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 94/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, 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)





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“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).

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

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“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:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

- 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).***

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.***





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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 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).

De início, cumpre destacar que o presente projeto de lei limita-se a instituir um programa de caráter geral e a estabelecer suas diretrizes e finalidades, sem disciplinar aspectos concretos de sua execução, criar atribuições específicas para órgãos da Administração ou interferir na sua organização interna. Trata-se, portanto, de norma de conteúdo predominantemente programático, circunstância que encontra respaldo no entendimento consolidado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme se observa no seguinte precedente:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

"VOTO Nº 38683 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 6.383/23, que institui a campanha "Janeiro Branco" dedicada à realização de ações educativas para difusão da saúde mental e bem-estar. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Mera instituição de companhia de "organização e participação voluntária", que não cria encargos, tampouco impõe prazo para regulamentação. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2155552-21.2023.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/11/2023; Data de Registro: 11/12/2023." (grifo nosso).

Agora, o fato de as ações serem destinadas aos servidores públicos municipais pode fazer incidir a competência privativa do chefe do Poder Executivo:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 4.460, de 05 de novembro de 2024, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar, que "institui o programa de incentivo à doação





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*de sangue entre os servidores municipais". Alegação de que a lei impugnada contraria os artigos 5º, 24, 47, II, XI, XIV e XIX, alínea "a", 111 e 144 da Carta Estadual. Municípios que dispõem de competência para legislar sobre saúde, no que respeita a suas peculiaridades locais, além de suplementar a legislação federal e estadual vigente, a fim de concretizar as normas federais e estaduais no âmbito municipal. **Poder Legislativo, no entanto, que não detém poderes para disciplinar a maneira como o Executivo relaciona-se com seus funcionários e como exerce a administração de seu pessoal. O intuito de fomentar a doação de sangue e privilegiar o direito à saúde esbarra, aqui, na atribuição exclusiva de cada esfera de poder político para administrar o próprio pessoal e, assim, eleger as campanhas que apenas a seus funcionários se enderecem.** Afronta ao artigo 24, § 2º, "4", da Constituição Estadual, e, por simetria, ao art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal. Ação de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2394029-95.2024.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/04/2025; Data de Registro: 30/04/2025".(grifo nosso).*

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n.º 1.661/2006, de Taboão da Serra, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre doação de sangue por servidor público e campanha pertinente. Falta de veto ao projeto de lei que não impedia o manejo de ação declaratória. Vício de iniciativa reconhecido, eis que cabe privativamente ao chefe do Executivo a iniciativa de lei sobre





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

regime dos servidores públicos e funcionamento da administração pública. Necessidade, contudo, de se modular o efeito do reconhecimento de inconstitucionalidade. Ação julgada procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2114664-88.2015.8.26.0000; Relator (a): Arantes Theodoro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/09/2015; Data de Registro: 24/09/2015". (grifo nosso).

*"DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INDEFERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INSTITUI PROGRAMA DE AUXÍLIO SOCIOASSISTENCIAL ("BOLSA TRABALHO MUNICIPAL"). AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA DE URGÊNCIA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. I. Caso em exame Agravo interno interposto pelo Prefeito Municipal de Araçatuba contra decisão monocrática que indeferiu pedido de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade. **O objeto da insurgência é a Lei Municipal nº 8.972/2025, de iniciativa parlamentar, que instituiu o "Programa Bolsa Trabalho Municipal". O agravante sustenta a existência de vício de iniciativa, invasão da competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre organização administrativa e ausência de estudo de impacto financeiro-orçamentário (art. 113 do ADCT).** II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se, em sede de cognição sumária, restou demonstrada a probabilidade do direito quanto à alegação de vício de iniciativa e violação ao princípio da*





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

separação de poderes; e (ii) saber se a ausência de estudo de impacto orçamentário prévio e o alegado risco financeiro justificam a suspensão imediata da eficácia da norma antes do julgamento de mérito. III. Razões de decidir 3. A concessão de liminar em sede de controle concentrado exige a presença concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, devendo a suspensão de eficácia de lei ser tratada como medida excepcional em razão da presunção de constitucionalidade dos atos normativos. **4. Quanto ao vício de iniciativa, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 917 de Repercussão Geral, fixou a tese de 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".** **5. Em análise perfunctória, a instituição de programa socioassistencial de auxílio ao desempregado não interfere diretamente na estrutura orgânica da Administração ou no regime jurídico de seus servidores, limitando-se a implementar política pública de assistência social, o que afasta, a priori, a probabilidade do direito pretendido.** 6. No que tange à violação ao art. 113 do ADCT, a jurisprudência consolidada indica que a ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro não acarreta a inconstitucionalidade automática da lei, podendo resolver-se no plano da eficácia normativa ou adequação orçamentária posterior. 7. O *periculum in mora* não restou demonstrado de forma concreta, uma vez que o programa ainda depende de regulamentação e implementação, não havendo risco iminente de dano irreversível ao erário que não





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

possa aguardar o julgamento definitivo pelo Órgão Especial. IV. Dispositivo e tese 8. Recurso não provido. Tese de julgamento: "1. Não padece de vício de iniciativa lei municipal de origem parlamentar que institui programa de auxílio socioassistencial, desde que não interfira na estrutura administrativa, na atribuição de órgãos ou no regime jurídico de servidores, em observância ao Tema 917/STF. 2. A ausência do estudo de impacto financeiro previsto no art. 113 do ADCT, por si só, não autoriza a suspensão liminar de norma no controle abstrato, salvo demonstração de perigo de dano irreparável e flagrante inconstitucionalidade." Dispositivos relevantes citados: CF/1988, ADCT, art. 113; CE/SP, arts. 5º, 24, § 2º, 25, 47, II e XIV, e 144. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.551.780/SP; STF, Tema 917 (ARE 878.911/RJ). (TJSP; Agravo Interno Cível 2405190-68.2025.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/02/2026; Data de Registro: 27/02/2026)" (grifo nosso).

Veja que a questão não é tranquila. Será presumivelmente inconstitucional na hipótese de o projeto de lei criar vantagem pecuniária ou assistencial, gerar despesa ao erário, criar estrutura administrativa, ou modificar o regime jurídico dos servidores, por vício de iniciativa parlamentar.

Na verdade, como o normativo se limita a autorizar a realização de parcerias com entidades privadas, sem custo ao município e sem alterar direitos funcionais, é defensável a constitucionalidade.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Todavia, não se descarta o risco de questionamento, pois a matéria tangencia a organização administrativa (iniciativa do Executivo por simetria com o art. 61, §1º, II, e, da CF).

Além disso, na prática, a maioria dos clubes de vantagens/programas de benefícios envolve alguma estrutura de gestão ou custo indireto, o que torna a iniciativa parlamentar constitucionalmente problemática e sujeita a declaração de inconstitucionalidade pelo TJ competente.

Diante desse cenário, e com o objetivo de mitigar riscos jurídicos e conferir maior segurança à proposição, esta Procuradoria sugere a adoção do substitutivo em anexo, por entendê-lo mais compatível com os princípios da separação dos Poderes e da reserva de administração, sem prejuízo da finalidade pretendida pelo Autor.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 94/2026 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.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Votuporanga, 16 de junho de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365



PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº (Redação Adequada)

INSTITUI O PROGRAMA DE PARCERIAS E BENEFÍCIOS NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1ºFica instituído, no âmbito do Poder Legislativo do Município de Votuporanga, o Programa de Parcerias e Benefícios ao Servidor Público, com a finalidade de fomentar a economia local e proporcionar vantagens aos servidores públicos do Poder Legislativo municipal, mediante a celebração de parcerias voluntárias com a iniciativa privada.

Art. 2ºO Programa consiste na possibilidade de empresas, estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços e demais entidades privadas firmarem parcerias com a Câmara Municipal de Votuporanga.

Parágrafo único.O Poder Executivo Municipal, por ato discricionário de seu Chefe, poderá autorizar a adesão de seus órgãos e entidades ao Programa instituído por esta Resolução, aplicando-se, no que couber, as mesmas regras e condições aqui estabelecidas.

Art. 3ºOs benefícios a que se refere esta Lei podem incluir, entre outros:

- I - descontos em produtos e serviços;
- II - condições especiais de pagamento;
- III - ofertas exclusivas;
- IV - programas de fidelidade ou vantagens diferenciadas; e
- V - outros benefícios que venham a ser disponibilizados pelas empresas participantes.

Art. 4ºA adesão das empresas ao Programa será voluntária, mediante formalização de instrumento próprio junto à Câmara Municipal.

§1ºO instrumento de adesão deverá estabelecer as condições, prazos e responsabilidades das partes envolvidas.

§2ºNão haverá qualquer ônus financeiro ao Poder Público decorrente da adesão ao Programa.

Art. 5º A Câmara Municipal poderá divulgar as empresas conveniadas e os benefícios oferecidos, por meio de seus canais institucionais, observados os princípios da publicidade e da impessoalidade.

Art. 6º A participação no Programa não gera vínculo de qualquer natureza entre o Poder Público e as empresas participantes, limitando-se à cooperação de interesse público.

Art. 7º A Mesa Diretora da Câmara Municipal regulamentará esta Lei no que couber, disciplinando os procedimentos para adesão, controle, divulgação e demais aspectos necessários à execução do Programa no âmbito do Poder Legislativo.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos após 90 (noventa) dias.