



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 174

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 93/2026

ASSUNTO: Institui o programa municipal de levantamento e monitoramento do déficit habitacional e da vulnerabilidade social no município de Votuporanga e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 93/2026- INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE LEVANTAMENTO E MONITORAMENTO DO DÉFICIT HABITACIONAL E DA VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. NÃO HÁ VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA/ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO, OU DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS- TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL DO C. STF.

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 Substitutivo ao Projeto de Lei 93/2026, de autoria do vereador Cabo Renato Abdala, que ***“Institui o programa municipal de levantamento e monitoramento do déficit habitacional e da vulnerabilidade social no município de Votuporanga e dá outras providências”***.

O presente Substitutivo ao Projeto de Lei que institui o Programa Cadastro Municipal de Déficit Habitacional e Vulnerabilidade Social no Município de Votuporanga decorre de recomendação da Procuradoria Legislativa, com o objetivo de promover ajustes de ordem jurídico- constitucional e de técnica legislativa, sem prejuízo da finalidade originalmente pretendida.

A proposta mantém integralmente o propósito de criar um instrumento de levantamento, sistematização e análise de dados relativos ao déficit habitacional e às situações de vulnerabilidade social no Município, visando subsidiar o planejamento e a formulação de políticas públicas mais eficientes e direcionadas à realidade local. Contudo, optou-se por conferir redação mais genérica e programática ao texto, de modo a afastar qualquer possibilidade de vício de iniciativa.

Com efeito, conforme entendimento consolidado na jurisprudência pátria, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça, leis de iniciativa parlamentar que criam obrigações específicas, atribuições diretas ou estruturas administrativas no âmbito do Poder Executivo podem incorrer





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

em inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos Poderes. Por outro lado, admite-se a atuação do Legislativo na instituição de normas de caráter geral, programático e autorizativo, que não interfiram diretamente na organização administrativa ou na gestão de políticas públicas pelo Executivo.

Nesse contexto, o Substitutivo ora apresentado limita-se a instituir diretrizes e objetivos gerais, bem como a prever a possibilidade de utilização de instrumentos técnicos para a produção de informações, preservando a discricionariedade administrativa do Poder Executivo quanto à forma de implementação, regulamentação e execução das medidas.

Destaca-se, ainda, a preocupação em explicitar que o cadastro possui natureza meramente informativa e de planejamento, não gerando direito subjetivo a benefícios, o que reforça seu caráter técnico e evita interpretações que possam implicar obrigação imediata de prestação por parte da Administração Pública.

Ademais, permanecem as disposições que asseguram a observância da legislação vigente sobre proteção de dados pessoais, transparência e acesso à informação, em consonância com os princípios constitucionais da administração pública.

Dessa forma, o presente Substitutivo harmoniza o interesse público subjacente à proposta com os limites constitucionais da iniciativa legislativa, conferindo maior segurança jurídica à matéria e viabilizando sua regular tramitação e eventual aprovação.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do Substitutivo ao projeto de Lei nº 93/2026, 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 Substitutivo ao 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 Substitutivo ao 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.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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).*

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*



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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 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).

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Referida independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

“Artigo 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.”(grifo nosso).

Quanto ao vício de iniciativa não se constata.

Trata-se de Substitutivo ao projeto que não versa sobre matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, matérias estas que se encontram discriminadas, *numerus clausus*, no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual e, de maneira geral, englobam temas relacionados às estruturas administrativa e funcional do ente federativo.

O entendimento hodierno é pela ausência de violação dos princípios constitucionais e pela existência de competência concorrente dos Municípios, para legislar sobre o tema, conforme já definido pelo E. STF no julgamento da ARE-RG 878.911 (Tema 917):

“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”,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

"c" e "e", da Constituição Federal). Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015."

Em determinadas hipóteses, admite-se a instituição de programas por iniciativa do Poder Legislativo, desde que a medida se limite à definição de diretrizes, objetivos ou políticas públicas, sem interferir na organização administrativa, na estrutura dos órgãos públicos ou na gestão das atividades próprias do Poder Executivo.

Nesse sentido é a orientação firmada por este C. Órgão Especial:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA DE INCENTIVO AO EMPREGO PARA MÃES SOLO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Catanduva, submetida à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.540, de 9 de outubro de 2024, que institui o Programa “Incentivo ao Emprego para Mães Solo”. Alega-se violação à competência material do Poder Executivo e ausência de estimativa de impacto econômico financeiro. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar se a Lei Municipal nº 6.540 viola a competência material do Poder Executivo ao permitir a criação de políticas públicas pelo Executivo Municipal e (ii) se a ausência de estimativa de impacto econômico financeiro na lei implica sua inconstitucionalidade.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III. Razões de Decidir 3. A criação de políticas públicas para promover a adesão de pessoas jurídicas de direito privado ao programa é compatível com a ordem constitucional, alinhando se com os objetivos fundamentais da República, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

4. A ausência de previsão de dotação orçamentária na lei não autoriza a sua inconstitucionalidade, mas apenas impede a sua eficácia no exercício financeiro correspondente. A norma é permissiva, facultando a criação de política pública sem impor despesa pública obrigatória.

5. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado improcedente. Tese de julgamento: 1. A criação de políticas públicas para incentivo ao emprego de mães solo é constitucional e não usurpa competência do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro não implica inconstitucionalidade quando a norma não cria despesa pública obrigatória. (ADI nº 2325094-03.2024, rel. Des. Figueiredo Gonçalves, j. 26/02/2025).” (grifo nosso).

Veja-se, ainda, o seguinte julgado do E. STF:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, §1º, da CF). 4. Não





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento de violação ao art. 169, §1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente.” (STF, ADI nº 3.599/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21/05/2007). Ausente, portanto, vício de inconstitucionalidade no ponto.”(grifo nosso).

Vale transcrever, por oportuno, os seguintes precedentes:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

INEXISTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A Lei 5.978/2015, do Município do Rio de Janeiro, ao estabelecer a instituição de Cadastro Municipal de Imóveis que se destinam a aluguel para fins religiosos, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1298077 RJ 0054690-18 .2016.8.19.0000, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/03/2021, Primeira Turma, Data de Publicação: 15/03/2021. Destacou-se.)

“VOTO Nº 38870 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Guarulhos n.º 8.138/23, que institui obrigatoriedade de medidas para construção de moradias destinadas aos programas habitacionais. 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 moradia e a segurança. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Inconstitucionalidade.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Inocorrência. Todavia, concessão automática de tarifa social de energia elétrica e água e esgoto e imposição de prazo para regulamentação do texto. Inadmissibilidade. Violação à separação de Poderes. Exegese dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Inconstitucionalidade apenas do art. 1º, inc. I, especificamente da expressão "já implantados e registrados como Tarifas Sociais", ressalvado o entendimento pessoal, e do art. 3º, especificamente da expressão "no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação". Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197302-03.2023.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/06/2024; Data de Registro: 13/06/2024. Destacou-se.)"

Em caso análogo envolvendo a instituição de cadastro municipal por iniciativa parlamentar, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a constitucionalidade da maior parte da norma, declarando a inconstitucionalidade apenas do dispositivo que impunha ao Poder Executivo o dever de regulamentar a lei no prazo de 60 (sessenta) dias. Confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.544, de 30 de outubro de 2024, que "dispõe sobre o programa cadastro inclusivo da população Catanduvense, e dá outras providências" - Alegado vício de iniciativa parlamentar - Não ocorrência - Matéria que não trata da estrutura/atribuição de órgãos do executivo, ou dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos - Tema 917 de Repercussão Geral do C. STF Imposição





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

de prazo para regulamentação da lei - Imposição de obrigação ao Poder Executivo Violação ao princípio da separação dos poderes, à direção superior da Administração e ao constante no art. 47, inciso III, da Constituição Bandeirante - Ação direta julgada procedente em parte. VOTO Nº: 56048 ADIN Nº: 2366101-72.2024.8.26.0000 COMARCA: SÃO PAULO AUTOR : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA RÉU : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA".(grifo nosso).

Observa-se que a instituição de cadastro ou programa municipal por meio de lei de iniciativa parlamentar não acarreta, por si só, inconstitucionalidade. O vício de iniciativa somente se configura quando a proposição avança sobre matérias submetidas à reserva de administração, especialmente ao dispor sobre a estrutura, a organização ou as atribuições de órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos.

À vista do exposto, esta Procuradoria entende que o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 93/2026 não adentra matéria sujeita à reserva de administração nem interfere na estrutura, organização ou atribuições dos órgãos da Administração Pública. Desse modo, a proposição mostra-se compatível com a ordem constitucional e com o princípio da separação dos Poderes, não se identificando vício formal de iniciativa ou de competência que obste o regular prosseguimento de sua tramitação legislativa.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 93/2026, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

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

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 19 de junho de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

