



# Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

## PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

**PARECER JURÍDICO Nº: 117**

**INTERESSADO:** CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

**REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 88/2026**

**ASSUNTO:** Institui Diretrizes para a Política Municipal de Apoio às Mães Solo no Município de Votuporanga e dá outras providências.

**DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 88/2026- INSTITUI DIRETRIZES PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE APOIO ÀS MÃES SOLO NO MUNICÍPIO DE VOTUPORANGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – INICIATIVA PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE DIRETRIZES GERAIS. EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA ATIVIDADE LEGISLATIVA. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES CONCRETAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO, GESTÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. ATOS DE DIREÇÃO ADMINISTRATIVA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. VIOLAÇÃO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AFRONTA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, COM REPERCUSSÃO MATERIAL.**

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 nº 88/2026, de autoria do Vereador Emerson Pereira, que ***“Institui Diretrizes para a Política Municipal de Apoio às Mães Solo no Município de Votuporanga e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o presente Projeto de Lei tem por objetivo instituir diretrizes para a formulação de políticas públicas voltadas às mães solo, grupo social que demanda atenção específica do Poder Público em razão de sua condição de maior vulnerabilidade socioeconômica.

A proposta respeita os limites da competência legislativa do Poder Legislativo Municipal, ao não invadir a esfera de atribuições do Poder Executivo, tampouco impor criação de despesas obrigatórias, cargos ou estrutura administrativa, restringindo-se à fixação de diretrizes de políticas públicas.

Trata-se, portanto, de norma de caráter programático e orientador, plenamente compatível com o ordenamento jurídico vigente e com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à família e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A iniciativa visa fomentar a integração de políticas públicas já existentes, promovendo maior eficiência na atuação estatal e contribuindo para a redução das desigualdades sociais no âmbito municipal.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 88/2026, 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:***





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*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).*

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*





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*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).***

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;*



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*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 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).

**Contudo, o Projeto de Lei nº 88/2026 invade competências que pertencem ao Chefe do Poder Executivo.**



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Hely Lopes Meirelles adverte:

*“No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à prefeitura e as legislativas à Câmara de vereadores. Esses dois poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município.*

*O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. 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 da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 630) (grifo nosso)*

Nesse sentido, decidiu o tribunal de Justiça de São Paulo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Jundiá - Lei nº 10.280/2024, de iniciativa parlamentar, que**





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

**'Cria Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia' – Inconstitucionalidade verificada – A lei impugnada não apenas dispõe sobre o que a Administração Pública pode fazer, mas também sobre como deve fazer, cerceando a conveniência e oportunidade do administrador quanto à prática de atos administrativos – Lei, de iniciativa parlamentar, que representa, na verdade, ato de gestão e direção administrativa - Violação dos princípios da separação de poderes e da reserva da administração – Inteligência dos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste C. Órgão Especial – Declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.280/2024, do Município de Jundiaí – AÇÃO PROCEDENTE” (cf. in ADI nº 2087737-36.2025.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Renato Rangel Desinano, J. em 15/10/2025).** (grifo nosso)

Para a Corte de Justiça paulista, “[...] **permite-se ao poder legislativo estabelecer o que o Poder executivo pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo**” (cf. **in ADI nº 2102116-84.2022.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Ademir Benedito, J. em 28/09/2022**).

Sobre o mesmo tema, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

**“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 7.789/15 (Dispõe sobre a realização do teste de cores de "Ishihara", visando o diagnóstico do daltonismo nas crianças matriculadas na rede municipal de ensino do Município de Marília). Inconstitucionalidade, por criar obrigações e imiscuir-se em**



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento, por vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente” (cf. in ADI nº 2026977-05.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Borelli Thomaz, J. em 5/7/2017). (grifo nosso)

Não há óbice à iniciativa do Vereador para a criação de Política Municipal sobre a matéria; todavia, não pode fazê-lo com as minúcias previstas no Projeto de Lei nº 88/2026. As proposituras parlamentares devem limitar-se à definição de princípios e objetivos, sem, contudo, impor obrigações, nem determinar a adoção de medidas por órgãos ou entidades diretamente vinculados ao Poder Executivo.

Nessa toada, decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.917/2023, DE 03 DE AGOSTO DE 2023, QUE ‘DISPÕE SOBRE A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA PELO MUNICÍPIO DE PIRACICABA’ - INVASÃO À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A pretexto de estabelecer apenas princípios e diretrizes para elaboração de louvável política pública em prol da primeira infância pelo Executivo Municipal, a lei impugnada impõe obrigação de fazer à Administração Pública, disciplinando a estrutura e modificando o rol de atribuições de órgão público. Intromissão**



# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

***em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa a reserva da Administração. Precedentes do STF e do Órgão Especial. Incompatibilidade da lei local com os artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição Estadual. 2. Legislação impugnada que regula tema inserido na competência legislativa concorrente (art. 24, XV, CF). Ausência de interesse local que justifique a edição de lei municipal. Não se desconhece que a primeira infância é fase do desenvolvimento mais sensível, merecedora de ainda maior proteção, razão pela qual a União editou o mencionado Marco Legal da Primeira Infância, reconhecendo a necessidade de avanço no tratamento do tema em âmbito nacional. A garantia do pleno desenvolvimento às crianças que tenham até 6 anos de idade merece tratamento igualitário e uniforme em todo o Território Nacional. Ação direta de inconstitucionalidade procedente” (cf. in ADI nº 2242671-20.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Décio Notarangeli, J. em 31/1/2024).*** (grifo nosso)

O projeto de lei em análise, não se limita a estabelecer diretrizes materiais de atuação administrativa, avançando, em verdade, sobre o modo pelo qual a Administração Pública deve executar determinada política pública. Ao fazê-lo, restringe a margem de conveniência e oportunidade do administrador na prática de atos de gestão, convertendo iniciativa parlamentar em verdadeiro ato de direção administrativa.





# Câmara Municipal de Votuporanga

## PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Sob o pretexto de instituir princípios e diretrizes voltados à implementação de relevante política pública, a norma impõe obrigações concretas à Administração Pública, interfere na organização administrativa e altera, ainda que indiretamente, o rol de atribuições de órgãos públicos municipais. Disso resulta indevida intromissão em matérias afetas à gestão e à formulação de políticas públicas pelo Poder Executivo, em afronta aos princípios da separação dos Poderes e da reserva da administração.

**À vista dessas considerações, entendo que o Projeto de Lei nº 88/2026 padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, com repercussão material sobre o princípio da separação dos Poderes e da reserva da administração, na medida em que a iniciativa parlamentar ultrapassa a fixação de diretrizes gerais e ingressa em matéria afeta à organização, gestão e funcionamento da Administração Pública municipal.**

### **III- DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 88/2026 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, 18 de maio de 2026.

**ROSELAINE CORREIA**  
**Procuradora Legislativa**  
**OAB/SP 368.365**

