



# CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira – São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

## PROCURADORIA JURÍDICA PARECER

### PROJETO DE LEI Nº 15/2026

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do vereador Antonio Carlos Rodrigues de Souza que *“dispõe sobre a divulgação de cartazes informativos com canais oficiais de denúncia de violência doméstica, familiar e outras violações de direitos em locais públicos do município de Louveira”*.

A propositura conta com 06 (seis) artigos, e apresenta justificativa.

### É O RELATÓRIO OPINO

O presente projeto visa massificar no município de Louveira, por meio dos espaços públicos, orientações voltadas ao combate à violência sexual feminina.

O tema proposto não é novo. Nos idos de 2022 aportou nesta Procuradoria o PL nº 90/2021, o qual obteve a seguinte orientação jurídica:

Por esta premissa, temos que a matéria é de interesse local, consoante o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal, e art. 21, I, da Lei Orgânica do Município.

Todavia, por força do que dispõe o art. 84, II, da Constituição Federal, e no art. 47, II e XIV da Constituição do Estado de São Paulo, e muito embora não esteja determinada na redação, a obrigação legal caberá ao Poder Executivo por meio de ato administrativo, tendo em vista a redação contida no artigo 2º da propositura, em especial pela disponibilização do modelo de cartaz a ser fixado nos veículos.

Esta redação, com todo o respeito à vozes outras, apresenta flagrante infringência ao artigo 2º da CF/88.

De se recordar que a própria Lei Orgânica do Município realça a competência administrativa do Prefeito Municipal para decidir quais as soluções serão consideradas mais adequadas para atender os interesses da Administração Municipal no art. 98, de forma que tacitamente está reservada sua competência exclusiva para atender a demanda da presente propositura, caso entenda pertinente ao município.

Nesse sentir, são as palavras do sempre festejado Professor Hely Lopes Meirelles: *“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...) Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executi-*



# CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira – São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

va, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 9ªed., São Paulo, Malheiros, 2003, p.519).

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9ª ed., p. 431).

Ademais, ainda que considerássemos a hipótese de que a matéria haveria de ser implementada pela via legislativa, a competência de iniciativa legislativa seria privativa do Prefeito Municipal, amparado no art. 70, IV e V, da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

*Art. 70. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que dispõem sobre:*

*(...)*

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

*V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.*

Nesse sentido, em casos similares, já se posicionou o TJSP na análise concentrada de constitucionalidade:

“Ação direta de inconstitucionalidade. São José do Rio Preto. Lei municipal n. 12.930, de 25 de abril de 2018, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de fixação de adesivos com o telefone do ‘Disque-denúncia 197’ nos ônibus do transporte coletivo urbano” no âmbito daquele Município. Vício de iniciativa caracterizado. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Lei impugnada que importou a prática de atos de governo e de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Carta Paulista. Norma impugnada que, ademais, importou violação à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Dever do Poder Público de manter as condições do contrato no curso de sua execução, até seu termo final. Caracterização de ofensa aos arts. 117, 120 e 159, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente”. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2142720-29.2018.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/10/2018; Data de Registro: 04/10/2018)

Assim, em que pese a intenção legiferante, temos que a proposição padece de inconstitucionalidade formal, pois contraria a regra do artigo 2º da Carta Federal.

Em casos similares de vício de iniciativa, esta Procuradoria Jurídica tem mantido o posicionamento de que referida norma destoa do que institui o artigo 70, IV, da LOM, pois iniciativa do caso é privativa do Alcaide, por se tratar de matéria de organização administrativa.

A norma que impõe ao Poder Executivo municipal atos de administração incide no invocado “vício de iniciativa”, desestabilizando a regimental harmonia que deve prevalecer entre os Poderes, por força de preceito constitucional, traduzido pelo regramento contido no artigo 5º, da Constituição do Estado de São Paulo (“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”).

Essa harmonia sofre prejuízo a partir do momento em que um dos Poderes invade a competência normativa do outro, impondo-lhe atribuições a si já previstas como de índole privativa, inclusive onerando seu orçamento, sem especificar a fonte de custeio do programa criado.



# CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira –São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

O artigo 25, da Constituição Estadual, dispõe que “*Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos*”.

Idêntica leitura encontramos no artigo 73 da LOM: “*Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesas pública será sancionado sem que conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos e aos termos do artigo 16 e seus acessórios da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*”.

A imposição de ato dispendioso aos cofres públicos vai muito além de apenas criar um canal de combate à violência sexual feminina conforme se observa do texto em análise.

Exige, por óbvio, movimentação financeira, desenrolar que esbarra em outra questão: a falta de previsão orçamentária. E esse dispêndio, embora implícito, existe na medida que impõe às empresas de transporte público a afixação de cartazes em seus veículos, treinamento de capacitação de seus prepostos, despesas estas não contempladas originariamente na licitação pública que concedeu o serviço ao particular.

O projeto de lei em discussão não indica quais recursos disponíveis poderiam atender à demanda gerada por seu programa.

E, ainda, embora não seja explícito, impõe à Administração local as atividades provenientes da criação e disponibilização do modelo de cartaz que se pretende divulgar, bem assim a regulamentação das normas.

Na interpretação de Hely Lopes Meirelles, “*a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a 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 a 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. ... todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa a 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 a.a. o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*” (Direito Municipal Brasileiro, 15ª ed., 2006, atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Ed. Malheiros, páginas 708 e 712).

Em julgamento realizado na data de 27/11/2013 (ADin nº 0024761-47.2013), pelo voto do Desembargador Castilho Barbosa, assentou-se:

*“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.*

*O diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, no caso em análise, representados pelo controle da segurança e manutenção dos prédios que abrigam as escolas municipais de ensino infantil e fundamental. A atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, de sorte a violar a garantia constitucional da separação dos poderes.*

*Cumpra 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,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira – São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

*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)”.*

No mesmo sentido:

*“Criando obrigações a serem cumpridas na forma que regulamentada na lei, a Câmara Municipal invadiu a órbita de competência do chefe do Executivo, estando, portanto, eivada de inconstitucionalidade por ofensa a preceitos contidos na Constituição do Estado de São Paulo. A Lei impugnada interfere na atividade administrativa Municipal, situações de competência do Poder Executivo e que são matérias referentes à administração pública, com gestão exclusiva do Prefeito fora do âmbito de atuação do Poder Legislativo” (ADI n. 127.418-0/4, rel. saudoso Des. ÁLVARO LAZZARINI, j. em 29.03.2006).*

*“Ao atribuir competência privativa ao Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre determinadas matérias, a Constituição levou na devida conta o fato de que sobre elas tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade” (ADIN nº 99.351.0/0, Rel. Luiz Elias Tâmbara, j. em 21/05/2003)”.*

Ainda:

*“Isto porque não pode um Poder exercer a função típica de outro, pois se o fizesse estaria rompendo com a ideia da independência prevista nos artigos 5º, 'caput', da CESP, e do artigo 2º da CF/88, o que ocorria apenas excepcionalmente pelo sistema da 'check and balances' ou dos freios e contrapesos, o que não é caso dos autos. Portanto, houve efetivo vício de iniciativa, o que implica na já mencionada inconstitucionalidade formal ou de procedimento (nomodinâmica). A adequação é passível pelo controle concentrado ou via de ação, uma vez que a inconstitucionalidade decorre de vício na produção da norma. Ou seja, está contida dentro do processo de elaboração de lei (processo legislativo), que vai desde a iniciativa encerrando-se com sua publicação (...)” (ADIn nº 0086852-13.2012.8.26.0000, j. de 12.12.12 Rel. Des. ROBERTO MAC CRACKEN).*

Tem-se, portanto, que a presente propositura, apresenta incompatibilidade com a Constituição do Estado de São Paulo, especialmente com os seus artigos 5º, 25, 47, II, XIV, 144 e 176, I, bem assim o artigo 73 da LOM.

Pois bem, diferente daquele Projeto 91/2021 para o aqui analisado, é que enquanto naquele se previa a afixação de cartazes em veículos de transporte coletivo, neste se pretende a afixação de cartazes nos recintos públicos, conforme estipulado no artigo 2º a propositura.

Mas a essência é a mesma, qual seja, afixação de cartazes, e a afixação de cartazes no município é matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do Artigo 21, inciso XXI, da LOM:



# CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA

Rua Wagner Luiz Bevilacqua, 35 – Bairro Guembê - CEP: 13290-000 – Louveira – São Paulo - www.camaralouveira.sp.gov.br - Fone: (19) 3878-9420

*“XXI- regulamentar, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade, propaganda nos locais sujeitos ao poder de polícia municipal”*

No mais, a matéria é de natureza legislativa (artigo 69). Quanto ao mérito dirá o Soberano Plenário.

Registre-se que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação, pois a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”* (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É O PARECER, *sub censura*.

Louveira (SP), 23 de março 2026 (nesta data em razão do invencível acúmulo de serviço ao qual não dei causa).

*ELIEL CECON*  
Procurador Jurídico