

PARECER PRÉVIO Nº 83/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 320/2025

REF.: PROCESSO Nº 7983/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR LUCAS ZACARIAS

ASSUNTO: Projeto de Lei que institui o Programa “Vizinhança Amiga do Idoso”, destinado a criar uma rede comunitária de solidariedade, vigilância social e apoio à identificação e auxílio de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, risco ou isolamento social no Município de Santo André.

À
Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Lucas Zacarias, protocolado nesta Casa no dia 21 de outubro do corrente ano, que institui o Programa “Vizinhança Amiga do Idoso”, destinado a criar uma rede comunitária de solidariedade, vigilância social e apoio à identificação e auxílio de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, risco ou isolamento social no Município de Santo André.

A propositura dá atribuições à Secretaria de Cidadania e Assistência Social, à Secretaria de Saúde e ao Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, e, ainda, ao CRAS, ao CREAS e às Unidades de Saúde, ou seja, em última análise, ao Poder Executivo.

Em que pese a importância do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura apresenta **VÍCIO DE INICIATIVA**, o que acarreta a sua **INCONSTITUCIONALIDADE**.



Houve invasão de competência. A forma de administrar a Comuna, como é cediço, representa atribuição específica do Poder Executivo, como é elementar.

Pelo princípio da autonomia e separação dos Poderes, não é dado ao Poder Legislativo conferir funções ao Poder Executivo, por meio de dispositivos que acabam por interferir na sua organização administrativa.

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles¹ sobre a questão:

"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 executiva, 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.**" (grifamos)

É ponto pacífico na doutrina e 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 outro lado, **ao Poder Legislativo, de forma principal, cabe a**

¹ Direito Municipal Brasileiro, 9ª. edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.



função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração, sem maior detalhamento de parâmetros concretos a vincular a atuação do Executivo.

A propósito dessa questão, relevantes se mostram os ensinamentos do insigne Mestre Hely Lopes Meirelles, já citado²:

“A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

(...)

Essa divisão de funções já era reclamada por Cortines Laxes, nos idos do Império, ‘como uma das mais palpitantes necessidades do sistema municipal’. E continua a sê-lo na atualidade, **para que os dois Poderes do governo local – independentes e harmônicos entre si – possam atuar desembaraçadamente** no campo reservado às suas atribuições específicas. **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções** (CF, art. 2º).

(...)

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias na conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo,

² Direito Municipal Brasileiro, 19ª edição, São Paulo, Malheiros, 2021, p. 497-498.



que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que **o Legislativo provê 'in genere', o Executivo 'in specie';** a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não se permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo,** que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.”
(grifamos)

O projeto de lei ora em exame pretende impor ao Poder Executivo medida concreta relacionada ao gerenciamento do serviço público, o que não se mostra possível do ponto de vista legal.

Como se sabe, não é permitido ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.

O Poder Legislativo não está autorizado a instituir campanhas ou programas, sob pena de invadir seara de atuação típica do Executivo, ferindo assim o princípio da separação dos poderes, já mencionado.

É **INCONSTITUCIONAL**, portanto, qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.



Esse também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado reiteradamente a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.065, de 16 de outubro de 2015, do Município de Conchal, de iniciativa parlamentar, que 'Institui o programa municipal de alfabetização digital da terceira idade e dá outras providências' – Usurpação de competência – Ocorrência.

Ato da Câmara Municipal que adentra nas atividades reservadas ao Executivo - Vício de iniciativa – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente à gestão municipal – Inteligência dos arts. 5º, 47, II, XIV, XIX, 'a', 144, da CE/89.

Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos.

Contrariedade aos arts. 25 e 176, I, da CE/89 – Ocorrência - Criação de despesas sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos. Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2055692-91.2016.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Carlos Bueno – 10.08.2016)

"Ação direta de inconstitucionalidade – Lei nº 6144/14, do Município de Ourinhos, de iniciativa do Poder Legislativo, a dispor sobre a 'política municipal de atendimento aos idosos', determinando ao Executivo o fornecimento de cursos gratuitos de formação de cuidadores, recenseamento de idosos do Município, criação de central de informações e atendimento e outras providências administrativas dessa ordem – Diretrizes de caráter nitidamente administrativo, a forma de administrar a Comuna toca privativamente ao Chefe do Poder Executivo – Não se achando obrigado a cumprir o que paralelamente, a respeito, haja por bem a Câmara Municipal determinar – Vício de iniciativa, lei vetada com rejeição do veto pela Câmara – ADIN procedente, nos termos do parecer da Procuradoria Geral do Estado, para decretar a inconstitucionalidade do diploma legal em exame." (Ação Direta de



Inconstitucionalidade nº 2008553-89.2015.8.26.0000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator: Luiz Ambra – 29.04.2015)

Igualmente, entendemos que a referida propositura é **ILEGAL**, por afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo a organização administrativa do Executivo (inciso III), serviços públicos (inciso IV) e atribuições das secretarias e órgãos da administração (inciso VI).

Observamos que a sugestão dessa medida governamental pode ser enviada ao Poder Executivo através de INDICAÇÃO, a título de assessoramento, nos termos do artigo 2º, § 4º, e artigo 145, ambos do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, I, "i", da Lei Orgânica do Município de Santo André, pois a propositura, ainda que indiretamente, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública.

É o nosso parecer prévio, de caráter meramente opinativo e informativo, que submetemos a superior apreciação, sem embargo de opiniões divergentes, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 26 de dezembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP Nº 78.046

