



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

PARECER Nº 73/2026

OUTROS - PLO Nº 145/2026

Processo: Projeto de Lei Ordinária n.º 145/2026

Ementa: “Fica instituído a criação de um programa de capacitação nas unidades de saúde, um protocolo de atendimento e uma rede integrada para fazer o acolhimento de mulheres vítimas de violência e dá outras providências”.

Autor: Vereadores Ricardo Prado, Célio Roberto Aristão e José Nilson Viana.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada acerca do Projeto de Lei do Legislativo n.º 145/2026, que institui “a criação de um programa de capacitação nas unidades de saúde, um protocolo de atendimento e uma rede integrada para fazer o acolhimento de mulheres vítimas de violência e dá outras providências”.

Após ter sido regularmente apresentado houve a solicitação de parecer jurídico.

FUNDAMENTAÇÃO

O art. 1º autoriza o Poder Executivo a criar um programa de capacitação nas unidades de saúde e o parágrafo único introduz a definição de unidade de saúde.

O art. 2º autoriza o Poder Executivo a criar um protocolo de atendimento e capacitar de forma contínua os agentes e servidores públicos.

O art. 3º define que o Poder Executivo “poderá” estabelecer uma política para atendimento da mulher que sofre violência.

O art. 4º dispõe que o Poder Executivo “poderá” criar um Comitê Gestor Interinstitucional.

O art. 5º estabelece diretrizes para a implementação e execução do presente projeto.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

O art. 6º faculta ao Poder Executivo a celebração de parcerias e convênios.

O art. 7º é cláusula de dotação orçamentária.

O art. 8º é cláusula de vigência (imediata).

De início, cumpre destacar que a estruturação de serviços públicos, a atribuição de deveres e capacitações a servidores públicos são matérias inseridas na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Esse modelo de repartição, consagrado pela Constituição Federal, é de reprodução obrigatória na Constituição do Estado de São Paulo (artigos 5º, 47, II, XIV e XIX) e encontra expressa previsão no artigo 34, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 34 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública.

Na tentativa de contornar essa reserva de iniciativa do Prefeito, o projeto sob análise recorreu às normas autorizativas, ou seja, comandos legais facultativos. Contudo, trata-se de técnica legislativa que não se sustenta juridicamente, não sendo admitida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), assim como pelo TJSP. Só se cria uma lei para obrigar. Por isso a jurisprudência classifica como inconstitucionais as leis autorizativas, como é possível constatar a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 8.195, de 23 de outubro de 2023, de iniciativa parlamentar, que **"autoriza"** o Poder Executivo "a selecionar empresas de transporte, por meio de chamamento público, a fim de que disponibilizem transporte, mediante o pagamento de preço popular" – violação aos arts. 5º, 47, II, XIV, XVIII e XIX, "a", da CE, ao art. 61, § 1º, II, "b", da CF, e à Tese 917 do STF – criação de serviço sob responsabilidade da Administração Pública – matéria reservada à Administração - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso de fornecimento de serviço de transporte coletivo – **natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais** – disposições, ademais, que criam obrigações específicas para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço e prazo para regulamentação da lei – ingerência sobre atos administrativos – previsão de "chamamento público" como modalidade de seleção, sem qualquer pertinência com o instituto de mesmo nome da





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

Lei nº 13.019/14 – desvirtuamento da norma geral a respeito, em possível tentativa de desviar-se da lei de licitações - ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.195/23, de Guarulhos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2344193-90.2023.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2024; Data de Registro: 19/05/2024)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.487 de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, que instituiu "Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de saúde pública e implementar programa específico, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I e II, da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "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". - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais". - **Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração** - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as regulamente, porque cumpre a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 1º, 8º e 9º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299163-66.2022.8.26.0000; Relator (a): Sílvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/05/2023; Data de Registro: 25/05/2023) (grifo nosso)

A principal base doutrinária para a conclusão apresentada no julgado apresentado é dada por Sérgio Resende de Barros:





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibatinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097
Site: www.ibatinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibatinga.sp.gov.br

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída.** O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (grifo nosso)

(Sérgio Resende de Barros. Leis autorizativas. In Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino. Bauru: Instituição Toledo de Ensino, n. 29, p. 259/267, ago.-nov., 2000) (grifo nosso)

E a natureza autorizativa do projeto está presente:

- a) no art. 1º que autoriza o Poder Executivo a criar um programa de capacitação;
- b) no art. 2º que autoriza o Poder Executivo a criar um protocolo de atendimento e capacitar de forma contínua os agentes e servidores públicos.
- c) no art. 3º que autoriza o Poder Executivo a estabelecer uma política para atendimento à mulher que sofre violência.
- d) no art. 4º que estabelece que o Poder executivo “poderá” criar um comitê.
- e) no art. 6º que autoriza o Poder Executivo a celebrar parcerias e convênios.

Dessa forma, constata-se a inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos, o que afeta o núcleo do projeto em análise, que tem conteúdo insuscetível de ser legislado a partir da iniciativa parlamentar.

CONCLUSÃO





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibatinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097

Site: www.ibatinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibatinga.sp.gov.br

Diante de todo o exposto, entendo que o Projeto de Lei do Legislativo nº 145/2026 é **inconstitucional** e **ilegal**, pois se afigura incompatível com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo e com a Lei Orgânica do Município.

É o parecer, s.m.j.

Jahu, 15 de julho de 2026.

GUILHERME APARECIDO DA ROCHA

OAB/SP n.º 297.228

