



CÂMARA MUNICIPAL DE
LEME/SP

PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei Ordinária nº 134/2025 que –

“Institui no âmbito do Município de Leme, a Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia”.

Senhora Presidente,

O presente processo apresenta Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de carteira de identificação de pessoas com fibromialgia no âmbito Município de Leme.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade no que pese aos projetos apresentados nesta Casa Legislativa; a análise está restrita aos aspectos de legalidade, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Cabe observar que o sistema jurídico brasileiro contempla uma multiplicidade de sujeitos aptos em iniciar um processo legislativo, conforme previsto no artigo 61¹ da Carta Magna.

¹ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.



CÂMARA MUNICIPAL DE LEME/SP

Deste modo, com base no princípio da simetria, a Constituição Bandeirante previu de igual modo a possibilidade de várias pessoas terem a iniciativa de projetos de leis ordinárias e complementares.

Também, nossa Lei Orgânica previu tal situação, porém trouxe um rol de iniciativas que são privativas do Chefe do Poder Executivo o que concretiza a separação dos poderes.

A separação dos poderes, vem, na Carta Republicana de 1988, com o fim de consagrar a independência e harmonia entre os Poderes, expressamente estabelecida no artigo 2º².

Logo, ao se organizarem, os Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, **bem como a respeitá-lo no exercício de suas competências**, o que no Município de Leme está retratado através do art. 3º³ da Lei Orgânica Municipal.

Quanto a iniciativa, na esfera Municipal, a nossa Lei Orgânica previu no artigo 30⁴, §1º, item 3 e 4, que matéria de natureza orçamentária, organização administrativa e atribuições das Secretarias são de iniciativa privativa do Prefeito.

Contudo, a Suprema Corte, no julgamento do ARE 878.911 RG, passou a entender que, nem toda lei que cria despesa é de iniciativa do chefe do poder executivo, já tendo o STF se manifestado do seguinte modo várias vezes. Vejamos:

"Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]

² Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

³ Artigo 3º - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

⁴ Artigo 30

(...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

3 - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

4 - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE LEME/SP

Posteriormente, fixou-se a tese de repercussão geral:

“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).”

Assim, não é porque aumenta despesas da Administração que a lei deve ser de iniciativa exclusiva do poder executivo. A lei só deverá ser de iniciativa do executivo se abranger alguma das matérias previstas no art. 61⁵, § 1º, I e II da Constituição Federal retratada na Lei Orgânica do Município de Leme, já mencionado acima. Fora disso, admite-se a iniciativa parlamentar ou popular, por exemplo.

Destarte, a eventual ofensa a tal princípio pelo Poder Legislativo inquia o ato normativo de nulidade, por vício de constitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Ao tratar do assunto, um dos mais e renomados doutrinadores, Marçal Justen Filho, faz a indispensável e objetiva defesa do princípio federativo, destacando a inviolabilidade da autonomia deste:

“Um dos princípios constitucionais mais relevantes é o da Federação, e adotar estrutura federativa acarreta decorrência inafastável. Assegura-se a cada ente federal uma margem de autonomia mínima. Não haverá federação real e efetiva quando um ente for dotado de competência para interferir sobre os serviços e os interesses pertinentes a outro ente. Bem por isso, ser o Brasil uma Federação significa que a União não pode dispor acerca da estrutura organizacional interna e dos assuntos de peculiar interesse de Estados, Distrito Federal e

⁵ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)



CÂMARA MUNICIPAL DE LEME/SP

Municípios. Seria inconcebível que a Constituição tivesse consagrado inúmeras regras e princípios acerca da Federação e, simultaneamente, outorgasse à União competência para estruturar o funcionamento dos outros entes federais.”⁶(destacado).

Finaliza, buscando traçar os possíveis limites, em termos abstratos, para a análise das disposições legais aplicáveis, respeitados os princípios previstos na Constituição Federal de 1988:

“A solução constitucional relaciona-se com a intenção de assegurar e manter a unidade nacional. Trata-se de evitar que cada ente federativo produza soluções diversas em matérias essenciais.”⁷ (destacado).

Ao cuidar da gestão municipal, preleciona o mestre Hely Lopes Meirelles no sentido de:

“1. A Câmara Municipal

O governo municipal no Brasil é de funções divididas, cabendo à Câmara as legislativas e ao prefeito as executivas. Mas não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política. O que existe entre os dois ramos do governo local é, apenas, entrosamento de funções e de atividades político-administrativas. Estabelece-se, assim, no plano municipal o mesmo sistema de relacionamento governamental que assegura a harmonia e independência dos Poderes no âmbito federal e estadual. [...]

1.1. Natureza da Câmara

O Poder Legislativo Municipal é exercido pela Câmara Municipal. Compõe-se de vereadores eleitos diretamente pelos municípios para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços. [...]

1.2. Funções da Câmara [...]

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. [...]

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. [...]

1.2.4. Função administrativa

⁶ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14^a ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 17.
⁷ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14^a ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 18.



CÂMARA MUNICIPAL DE LEME/SP

A função administrativa da Câmara é restrita à sua organização interna, ou seja, à composição da mesa e de suas comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. Quando atua nesses setores a Câmara pratica atos de mera administração, equiparados, para todos os efeitos, aos do Executivo. Tais atos, embora emanados da corporação legislativa, não são leis; são atos administrativos, sem efeito normativo, sem a generalidade e abstração da lei. Como atos administrativos, devem revestir a forma adequada de decreto legislativo, resolução, portaria, instrução ou qualquer outra modalidade executiva. Ficam, por isso mesmo, sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas, como se emanassesem de qualquer órgão ou agente executivo.

1. A Prefeitura: órgão executivo do Município

A Prefeitura é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo do Município. Órgão independente, composto, central e unipessoal. [...]

2. O prefeito

O prefeito é o chefe do Executivo Municipal, agente político, dirigente supremo da Prefeitura. Como chefe do Executivo e agente político, tem atribuições governamentais e administrativas. [...]

2.1. Atribuições

As atribuições do prefeito são de natureza governamental e administrativa: governamentais são todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário e, em certos casos, pelo Legislativo local. [...]

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo.⁸

Cumpre recordar ainda, mais um ensinamento do mestre acima citado, anotando que:

“.....a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece

⁸ Direito Municipal Brasileiro, 15^a ed. 2^a tir. São Paulo: Malheiros, 2007, 603 a 611 e 707 a 712.



CÂMARA MUNICIPAL DE LEME/SP

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 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". 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."⁹

Portanto, não há que se confundir as atribuições do Executivo e do Legislativo na esfera Municipal.

Contudo, o fato de somente buscar a criação da instituição de uma carteira de identificação para atendimento prioritário aos diagnosticados com fibromialgia, perfunctoriamente, gera despesa, mas conforme entendimento da Corte Suprema, acima mencionado não usurpa a competência legislativa da parlamentar, logo não está maculado de vício de iniciativa.

Antes, porém, a título ilustrativo, importa trazer a lume a evolução, em primeiro momento, da jurisprudência da Suprema Corte, que trata da competência do legislativo municipal regular matéria que discipline políticas públicas, desde que não crie despesas para o executivo, senão vejamos:

"EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado Rua da Saúde. **Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem.** 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada constitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 290549 RJ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 28/02/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012)"
Nesta linha intelectiva, impende destacar o magistério do eminentíssimo Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da ADI nº 3.178/AP, quando asseverou:
" [...] a princípio, não vejo como **inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública** no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundante, financeiro para o implemento dessa política pública. Porém, neste caso, o Relator deixou claro que a Lei vai muito além de uma simples autorização para o Poder Executivo instituir esse programa, ou essa política pública" (destacado)

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes.. *Direito municipal brasileiro*. 15^aed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712.



Neste prisma, considera-se política públicas programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, a luz do ensinamento trazido pela profa. Maria Paula Dallari Bucci¹⁰

A tese sustentada pelo Ministro Gilmar Mendes pontificou que o Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o ministro, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”. No entanto, observou que não foi verificado qualquer vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos.

Assim, o Min. Gilmar Mendes assevera, no ARE 878911/16, 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), vejamos a ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]”

Desse modo, a tese predominante no Supremo Tribunal Federal sustenta que o que se veda é a iniciativa do parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria

¹⁰ In: Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.



CÂMARA MUNICIPAL DE
LEME/SP

função institucional da unidade orgânica, bem como a regulação do regime estatutário dos servidores municipais.

Resta claro que a nova moldura jurisprudencial adotada pelo STF, é no sentido de permitir que vereador possa apresentar projetos de lei de interesse local, que promovam políticas públicas que evidenciem os direitos fundamentais, não se admitindo, contudo, a regulação das matérias de competência exclusiva prevista no art. 61, § 1º, da CF, com as devidas simetrias reguladas nas leis orgânicas.

Por todo o exposto, com as devidas ressalvas, apresenta o presente parecer-técnico **OPINATIVO**, conforme já se manifestou o Pretório Excelso¹¹ no sentido de que, o projeto de lei em questão está em condições para tramitar por esta Casa de Leis e caso isso ocorra deverá conter os pareceres das Comissões Permanentes a qual cabe a elas, de maneira **VINCULATIVA**, externarem sobre os temas aqui trazidos e, ao plenário da Câmara Municipal de Leme, órgão soberano deste Poder, decidir, aprovando ou não o projeto de lei em questão.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria “Dr. Waldir José Baccrin”, em 08 de setembro de 2.025.


Jorge Luiz Stefano
Proc./Dir. JURÍDICO

¹¹ “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 constituirá na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, por quanto 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.) Sem grifo no original.