



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 05/2056

Trata-se de Projeto de Lei oriundo do vereador Edvan Joaquim da Silva que *“institui o programa Adote um Ponto de Ônibus e dá outras providências”*.

A propositura conta com 10 (dez) artigos, e apresenta justificativa.

É O RELATÓRIO OPINIO

O presente Projeto visa unicamente implementar serviço de conservação dos pontos de ônibus da cidade de Louveira.

Idêntica propositura já aportou nesta Procuradoria Jurídica a exatos 10 anos, ocasião em que o então vereador João Evangelista Pereira deu ingresso no Projeto de Lei 08/2016 que *cria o programa Adote um Ponto de Ônibus e dá outras providências*”. Naquela ocasião, restou assim as-sentado:

Em que pese a propositura lançada, tem esta Procuradoria Jurídica 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.

O projeto de lei em tela traz uma irregularidade que impede o seu regular prosseguimento, posto que as matérias atinentes a serviços públicos, que é o caso desta lei que regulamenta o serviço público de transporte, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que a organização e a forma da prestação dos serviços públicos são funções administrativas típicas, portanto, de competência do Poder Executivo.

Em outras palavras, administrar e regulamentar os serviços públicos municipais, sejam de qual espécie for, são atribuições típicas do Executivo municipal.

Desta forma, referido projeto de lei também teria o condão de criar atribuições a secretarias, departamentos e órgãos do Executivo, razão pela qual o presente projeto de lei, a nosso ver, somente poderia prosperar se a iniciativa fosse do Chefe do Poder Executivo.



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

Neste sentido, verifica-se que o presente projeto de lei padece de vício em sua formação, qual seja, vício de iniciativa, tendo em vista ser de autoria de membro do Poder Legislativo.

Isso porque administrar e regulamentar os serviços públicos municipais, seja qual for a espécie, saúde, educação, transportes, entre outros, são atribuições típicas do Executivo municipal, classificadas como organização administrativa do Poder Executivo e servidores municipais, e criação, estruturação e atribuição dos órgãos da administração pública municipal.

Decorre daí, portanto, o fato de pertencer ao prefeito a legitimidade para apresentar o projeto de lei, in casu, que “dispõe sobre conservação de pontos de ônibus”, não sendo possível sua substituição, neste mister, por nenhum membro do Poder Legislativo local.

Nesta mesma linha de raciocínio, saliente-se, ainda, que o projeto de lei acabaria por obrigar o Poder Executivo a proceder de uma determinada maneira, ferindo a independência dos Poderes, insculpida no art. 2º da CF/88, posto que impõe ao Poder Executivo a forma de como este deve proceder em suas funções típicas.

A norma 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.

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 públicas 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 procedimento no serviço de transporte público conforme se observa do texto em análise.

Exige, por óbvio, movimentação financeira, desenrolar que esbarra em outra questão: a falta de previsão orçamentária.

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

A par disso, de forma explícita, impõe à Administração local as atividades provenientes do evento criado, vide redação dos artigos 4º, 5º e 9º.

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, princí-*



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

pio 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.

Cumpre 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, 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



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

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, e agora sob novo contexto, em especial na vigência do Tema de Repercussão Geral nº 917 do STF, se fará nova análise, em mais espaço e linha.

A análise da constitucionalidade orgânica do Projeto de Lei nº 2026 revela uma incontestada invasão da esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Embora a propositura apresente uma finalidade aparentemente de cooperação social, seu conteúdo normativo avança sobre atos de gestão administrativa e diretrizes de planejamento urbano, matérias que, por força da **separação dos poderes**, são reservadas à iniciativa do Prefeito Municipal. O texto legislativo não se limita a autorizar a cooperação, mas estabelece procedimentos, prazos de regulamentação e obrigações específicas para a administração direta, o que caracteriza o vício de iniciativa.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 47, incisos II, XIV e XIX, estabelece que compete privativamente ao Governador — e, por simetria, ao Prefeito — exercer a direção superior da administração, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da máquina administrativa. Ao instituir o programa "Adote um Ponto de Ônibus", o legislativo municipal interfere diretamente no **gerenciamento de bens de uso comum**



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

do povo, uma vez que os pontos de parada e abrigos de passageiros compõem o mobiliário urbano sob gestão exclusiva do Executivo. A imposição de padrões técnicos, como os previstos no Artigo 6º do projeto, e a determinação de prazos fatais para regulamentação, conforme o Artigo 9º, anulam a discricionariedade administrativa necessária para o planejamento das políticas públicas de transporte.

Na LOM, vemos no artigo 21, incisos IV, V, XIV e XXXV, alínea “c”, que as atividades relacionadas ao transporte público (e neles inseridos os pontos de ônibus) é matéria reservada ao chefe do Poder Executivo, o que também infere negativamente na presente iniciativa parlamentar.

O Tribunal de Justiça de São Paulo possui jurisprudência consolidada no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que disciplinam a utilização e a conservação de bens públicos por particulares padecem de inconstitucionalidade. O Órgão Especial desta Corte já enfrentou matérias idênticas em programas de "adoção" de áreas públicas, firmando o entendimento de que tais normas subtraem do Executivo a faculdade de decidir sobre a conveniência e oportunidade de tais parcerias, conforme se observa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.669, DE 17 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA 'ADOTE UMA QUADRA ESPORTIVA', NO MUNICÍPIO DE MAUÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE 878.911/RJ – LEI QUE DISCIPLINA TEMA RELACIONADO À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, DISCIPLINANDO UTILIZAÇÃO DE BENS DE USO COMUM — VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV, e XIX, ALÍNEA 'A', E 144, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – AÇÃO PROCEDENTE”. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2158649-97.2021.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/02/2022; Data de Registro: 18/02/2022).

É fundamental realizar a distinção jurídica em relação ao **Tema nº 917 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal**. A tese fixada pela Corte Suprema estabelece 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 seus servidores". Contudo, o projeto em análise não se limita a criar despesas ou instituir uma política pública genérica. Ao detalhar obrigações



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

de fiscalização, prazos de 90 dias para regulamentação e critérios de rescisão administrativa, a propositura cria **novas atribuições para secretarias municipais**, interferindo diretamente na organização interna e na gestão de ativos públicos, o que desborda dos limites permitidos pela tese do STF.

A interferência do legislador local é ainda mais evidente ao disciplinar a forma como os contratos ou termos de parceria devem ser celebrados e quais especificações tecnológicas devem ser exigidas. Essa conduta configura a chamada "reserva de administração", impedindo que o Prefeito exerça sua função de administrador-chefe para avaliar a compatibilidade técnica e orçamentária de tais modelos sustentáveis ou tecnológicos no contexto da malha urbana de Louveira.

Sobre a inconstitucionalidade de intervenções parlamentares na gestão de espaços e bens municipais, colhe-se o seguinte precedente do Órgão Especial do TJSP:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.670, DE 17 DE MAIO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ E COM ORIGEM NA CÂMARA DE VEREADORES, A QUAL ALTERA A REDAÇÃO DO ARTIGO 7º DA LEI Nº 4.449, DE 22 DE JULHO DE 2009, DO MESMO MUNICÍPIO E QUE, POR SUA VEZ, DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA "ADOTE UMA PRAÇA" NO MUNICÍPIO DE MAUÁ – LEI IMPUGNADA QUE, AO AUTORIZAR EXPLORAÇÃO DE ESPAÇO PUBLICITÁRIO NA PRAÇA MUNICIPAL ADOTADA, ACABOU POR DISPOR SOBRE A FORMA DE UTILIZAÇÃO DE BEM PÚBLICO E IMPÔS AO PODER EXECUTIVO OBRIGAÇÃO DE REGULAMENTAR A SI PRÓPRIA NO PRAZO DE 120 DIAS – INTERFERÊNCIA EM ATOS DE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE”. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2346474-19.2023.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/06/2024; Data de Registro: 25/06/2024).

Portanto, ao estabelecer normas detalhadas sobre a modernização e conservação de pontos de ônibus, o projeto de lei transmuda-se de uma norma abstrata de incentivo para um comando de gestão pública. A imposição de deveres de avaliação técnica e fiscalização contínua pelo Poder Executivo sem que este tenha deflagrado o processo legislativo configura **vício de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência**. A manutenção da autonomia administrativa é pilar essencial para que o Executivo possa



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

planejar a expansão urbana de forma harmônica, sem estar jungido a modelos de parceria impostos unilateralmente pela vereação, sob pena de completa desestruturação dos planos de mobilidade urbana já existentes.

A análise de mérito também identifica uma inconstitucionalidade material grave no Artigo 1º, § 1º, ao estabelecer que pessoas físicas e jurídicas, **preferencialmente as com sede no Município de Louveira**, poderão participar do programa "Adote um Ponto de Ônibus". Tal disposição configura uma clara ofensa ao **princípio da isonomia** e ao pacto federativo, ao criar uma distinção injustificada e discriminatória baseada na origem ou no domicílio dos proponentes.

A Constituição Federal, em seu artigo 19, inciso III, veda expressamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de distinções entre brasileiros ou preferências em relação uns aos outros. Ao instituir uma preferência para empresas locais em um programa que envolve a prestação de serviços e a doação de bens ao mobiliário urbano, o legislador municipal ultrapassa os limites de sua competência e fere a igualdade de condições que deve reger as parcerias com a Administração Pública.

A imposição de barreiras geográficas ou privilégios regionais compromete o **princípio da competitividade** e da busca pela proposta mais vantajosa para o interesse público. O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça de São Paulo mantêm entendimento pacífico de que o domicílio da sede da empresa não pode ser utilizado como critério de preferência ou de desempate em procedimentos que visem à seleção de parceiros privados. Essa prática configura um protecionismo local que impede que a Administração de Louveira acesse soluções tecnológicas ou sustentáveis eventualmente superiores oferecidas por proponentes de outras localidades.

Ademais, a norma fere os princípios da **impessoalidade** e da **moralidade administrativa**, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo. A atuação administrativa deve ser pautada pela neutralidade, tratando todos os administrados de forma equânime, sem favorecimentos fundados em critérios que não guardem relação direta com o objeto da parceria. A preferência regional, ao invés de estimular o desenvolvimento local por meios legítimos, acaba por restringir indevidamente o universo de colaboradores, prejudicando a própria eficiência do programa de modernização dos pontos de ônibus.

No âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Órgão Especial tem reiteradamente declarado a inconstitucionalidade de leis municipais que tentam conferir vantagens competitivas a empresas locais. O en-



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

tendimento é de que tais privilégios são arbitrários e violam o direito à livre iniciativa, além de fragmentar a unidade do mercado nacional. A jurisprudência destaca que a discriminação em razão do local de sede da pessoa jurídica é um vício insanável que macula a legalidade de todo o processo de seleção, conforme se verifica:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.501/2009, DO MUNICÍPIO DE ALFREDO MARCONDES, QUE CONFERIU AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS AUTORIZAÇÃO PARA AUSÊNCIA NO TRABALHO NO DIA DO ANIVERSÁRIO – BENEFÍCIO QUE IMPLICA EM DESCANSO REMUNERADO DO SERVIDOR, SEM QUALQUER MOTIVO QUE JUSTIFIQUE – DISPOSIÇÃO QUE NÃO ATENDE AO INTERESSE PÚBLICO, ALÉM DE EXPRESSAR CLARA AFRONTA AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA, PREVISTOS NOS ARTIGOS 111 E 128, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DECRETADA PARA DECLARAR-SE INCONSTITUCIONAL A LEI Nº 2.501/2009, DO MUNICÍPIO DE ALFREDO MARCONDES”. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277655-69.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/05/2020; Data de Registro: 29/05/2020).

Dessa forma, a manutenção do § 1º do Artigo 1º, tal como redigido, expõe a futura lei a um risco imediato de declaração de inconstitucionalidade por via de ação direta. O privilégio concedido às empresas sediadas em Louveira não possui amparo constitucional, uma vez que a cooperação com o Poder Público para a melhoria de bens de uso comum deve estar aberta a qualquer interessado que reúna as condições técnicas e éticas exigidas, independentemente de sua localização geográfica. A livre concorrência é o instrumento que garante que o cidadão de Louveira receba o melhor serviço e a melhor infraestrutura possível, sendo vedado ao legislador municipal criar reservas de mercado que limitem essa finalidade.

Por fim, e não menos relevante, a análise da técnica legislativa revela uma omissão formal relevante na propositura, qual seja, a total ausência de uma justificativa ou exposição de motivos que acompanhe o texto normativo. No processo de elaboração das leis, a justificativa não constitui mera formalidade ou elemento ornamental; ela é o instrumento de convicção que exterioriza a motivação do parlamentar, descrevendo o problema social que se pretende enfrentar e a adequação da solução jurídica proposta. A inexistência desse suporte fático e jurídico impede que os demais pares, as comissões temáticas e a própria população compreendam as razões que levaram à escolha dos modelos tecnológicos ou das vedações específicas contidas na propositura.



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

A **essencialidade da justificativa** decorre do princípio republicano da motivação dos atos públicos. Embora o processo legislativo goze de certa liberdade política, a criação de normas que interferem na gestão de bens comuns exige a demonstração de interesse público concreto. Sob a ótica da legística formal, a exposição de motivos serve para fundamentar a necessidade da norma, sua oportunidade e, principalmente, a sua viabilidade técnica. No caso em tela, não há qualquer indicação de estudos prévios sobre o déficit de abrigos em Louveira ou sobre o impacto que a instalação de "abrigos tecnológicos" teria na segurança elétrica ou na rede de transmissão de dados do município, o que torna a propositura carente de sustentação empírica.

As consequências da ausência de fundamentação técnica e fática são severas para a qualidade do ordenamento jurídico municipal. Um projeto de lei sem justificativa dificulta o controle de constitucionalidade e legalidade, pois oculta os pressupostos de fato que poderiam validar a intervenção do legislativo em matéria administrativa. Além disso, a falta de clareza sobre os objetivos reais do programa pode gerar insegurança jurídica na fase de execução, uma vez que o intérprete da lei não dispõe de elementos históricos ou teleológicos para suprir eventuais lacunas no texto dos artigos. A ausência de dados técnicos sobre a gratuidade do sistema wi-fi ou sobre a manutenção das câmeras de monitoramento deixa dúvidas sobre a exequibilidade real da parceria sem que haja transferência oculta de custos para a municipalidade.

No que tange à **transparência do processo legislativo**, a motivação do ato parlamentar é um direito do cidadão e um dever de clareza do representante. A justificativa permite o controle social sobre a atividade legislativa, evitando que leis sejam aprovadas sem o devido debate sobre suas consequências práticas. A relação entre motivação e transparência é direta: quanto mais complexa a matéria — como é o caso da gestão tecnológica de mobiliário urbano —, maior deve ser o esforço do autor em demonstrar a razoabilidade das exigências impostas ao Executivo e aos futuros parceiros privados.

Embora o Município possua autonomia para reger seu processo legislativo, aplica-se subsidiariamente a **Lei Complementar nº 95/1998**, que dispõe sobre a elaboração, redação e alteração das leis. Referido diploma legal estabelece parâmetros de clareza, precisão e ordem lógica que devem ser observados em todos os entes da federação. A necessidade de uma parte preliminar que enuncie o objeto e o âmbito de aplicação é complementada pela doutrina da legística como um dever de motivar a inovação no sistema jurídico.

Sobre a relevância do embasamento técnico e da motivação nos projetos de lei, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem sinalizado



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

que a ausência de justificativa idônea pode ser indício de desvio de finalidade ou de ofensa aos princípios da moralidade e do interesse público.

Nesse sentido:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE GENERAL SALGADO – LEI COMPLEMENTAR Nº 73/2012, QUE DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DAS REFERÊNCIAS REMUNERATÓRIAS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO DO QUADRO DE PESSOAL DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE GENERAL SALGADO – ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO ÀS DISPOSIÇÕES DOS ARTIGOS 111 E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA REFERIDA LEI MUNICIPAL – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO – HIPÓTESE EM QUE A EDIÇÃO DA NORMA IMPUGNADA AFASTOU-SE DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, E INTERESSE PÚBLICO – NORMA APROVADA PELA CÂMARA MUNICIPAL NA MESMA DATA EM QUE ENCAMINHADO O PROJETO PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO, EM REGIME DE URGÊNCIA – **AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA IDÔNEA** E EMBASAMENTO TÉCNICO PARA A ALTERAÇÃO DA REFERÊNCIA REMUNERATÓRIA DE DETERMINADOS CARGOS DO QUADRO DE PESSOAL DA MUNICIPALIDADE, DENTRE OS QUAIS AQUELES OCUPADOS PELO ENTÃO OCUPANTE DO CARGO DE PREFEITO, SEU FILHO E SUA ESPOSA – OFENSA AO ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA”. (TJSP; DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2324174-29.2024.8.26.0000; RELATOR (A): RENATO RANGEL DESINANO; ÓRGÃO JULGADOR: ÓRGÃO ESPECIAL; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO - N/A; DATA DO JULGAMENTO: 13/08/2025; DATA DE REGISTRO: 14/08/2025).*

Portanto, a supressão da peça justificativa ao Projeto de Lei compromete a higidez da propositura. Sob o ponto de vista da boa técnica legislativa, recomenda-se que nenhum projeto de lei tramite sem a devida exposição de motivos, sob pena de converter o processo de criação de normas em um exercício de vontade puramente subjetiva, desprovido da racionalidade técnica exigida para a gestão do bem comum em Louveira.

Assim sendo, esta Procuradoria Jurídica novamente se inclina à inconstitucionalidade da renovada propositura, pelas razões acima expostas, e recomenda aos Srs. Parlamentares sua rejeição.

Sem, prejuízo, e considerando a relevância da ideia e conteúdo social inserido, poderá servir como indicação ao Poder Executivo.



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

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

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.)

Quorum: Maioria SIMPLES (Art. 68, LOM).

É O PARECER, *sub censura*.

Louveira (SP), 07 de maio de 2026 (nesta data em razão do invencível acúmulo de serviço ao qual não dei causa).

ELIEL CECON
Procurador Jurídico