



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000  
E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

## PARECER TÉCNICO

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

Encontra-se nesta Procuradoria para parecer, o Projeto de Lei Legislativo nº 18, de 14 de novembro de 2025, de autoria dos Vereadores Marciel Henrique Aparecido Leme e Adriano José Rodrigues, que visa instituir, no âmbito do Município de Areias, o Programa “Esporte nas Férias”.

O objetivo do programa é promover a prática esportiva e o desenvolvimento social de crianças e adolescentes durante o recesso escolar. A propositura é de iniciativa parlamentar.

A principal questão jurídica a ser dirimida é a seguinte: O Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que cria um programa municipal, implicando a execução de políticas públicas e a potencial geração de despesas, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo e o princípio da separação dos poderes?

A análise da constitucionalidade do projeto passa pela observância dos seguintes dispositivos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000  
E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

**Constituição Federal, Art. 2º:** Estabelece o princípio da separação dos Poderes, segundo o qual Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si.

**Constituição Federal, Art. 61, § 1º:** Define as matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Destacam-se as alíneas que tratam de leis que:

- a) Disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (alínea 'e');
- b) Disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico e provimento de cargos (alínea 'c');
- c) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração (alínea 'a').

**Lei Orgânica do Município, art. 41:** que reproduz as normas constitucionais federais sobre a reserva de iniciativa do Prefeito para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui jurisprudência consolidada sobre o tema, que pode ser dividida em duas vertentes principais:

**A Regra Geral:** Vício de Iniciativa. A jurisprudência tradicional do STF considera inconstitucionais as leis de iniciativa parlamentar que criam ou alteram a estrutura da administração pública ou estabelecem novas atribuições para seus órgãos, por invadirem a



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000

E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

competência privativa do Chefe do Executivo. Tais normas representam uma interferência indevida na gestão administrativa, violando a separação dos poderes.

Na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 4288, o Supremo Tribunal Federal, declarou inconstitucional uma lei estadual de iniciativa parlamentar que criava uma política pública com atribuições para uma Secretaria de Estado, por entender que houve usurpação da iniciativa do Executivo.

No RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19.0000, o STF reafirmou que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos.

**A Exceção:** Tema 917 de Repercussão Geral, onde o STF em evolução ao seu entendimento, fixou uma tese no Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911-RG), que estabelece:

*“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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000  
E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

*de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."*

Portanto, a mera criação de despesa não invalida, por si só, a lei de iniciativa parlamentar. O ponto crucial é saber se a lei interfere na organização e no funcionamento da administração.

O STF — no AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 1497273 SP, considerou constitucional uma lei municipal de iniciativa parlamentar que previa o fornecimento de absorventes em unidades de saúde, por entender que a norma apenas direcionou uma política pública para estruturas já existentes, sem alterar o organograma da administração.

Já no AG.REG. NA RECLAMAÇÃO Rcl 61707 RJ, o STF decidiu que a simples criação de despesa para a Administração não atrai a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

O Projeto de Lei em análise, ao "instituir o Programa 'Esporte nas Férias'", embora meritório, apresenta um alto risco de ser considerado inconstitucional.

**Riscos Legais:** A criação de um "programa" vai além de uma norma geral e abstrata. Inerentemente, um programa governamental exige



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000  
E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

planejamento, alocação de pessoal, uso de espaços públicos, aquisição de materiais e gestão de recursos, que são atribuições típicas do Poder Executivo. Ao instituir o programa, o Legislativo estaria determinando como o Executivo deve organizar e executar uma política pública específica, o que configura uma provável invasão de competência.

**Impactos Financeiros:** A execução do programa inevitavelmente gerará despesas, que não foram previstas no orçamento por iniciativa do Executivo. Embora o Tema 917 do STF flexibilize a questão da despesa, a criação de um programa completo, e não apenas a estipulação de uma diretriz, dificilmente se enquadra na exceção.

**Probabilidade de Sucesso da Lei:** A probabilidade de o projeto, se aprovado, ser invalidado por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizada pelo Prefeito é elevada. A jurisprudência tende a invalidar leis que, a pretexto de criar políticas, acabam por ditar a organização administrativa do Executivo.

No entanto, para que a meritória iniciativa se concretize de forma juridicamente segura, sugerem-se as seguintes alternativas:

1) Indicação Legislativa (Alternativa Recomendada): A Câmara de Vereadores pode formalizar a proposta por meio de uma Indicação ao Chefe do Poder Executivo. Este instrumento permite ao Legislativo sugerir ao Prefeito a criação do



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000  
E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

programa. O Prefeito, então, pode elaborar e enviar à Câmara um projeto de lei sobre o tema, sanando o vício de iniciativa.

- 2) Emenda à Lei Orçamentária Anual (LOA): Os vereadores podem propor emendas ao projeto da LOA, destinando recursos para a realização de atividades esportivas para crianças e adolescentes durante as férias, dentro das secretarias já existentes (como Esporte ou Educação).
- 3) Requerimento de Informações: Solicitar formalmente ao Poder Executivo informações sobre a viabilidade e o interesse em criar tal programa, iniciando um diálogo para uma construção conjunta da política pública.

Em resumo, o Projeto de Lei que institui o Programa “Esporte nas Férias”, embora possua um objetivo social relevante, apresenta alto risco de constitucionalidade formal por vício de iniciativa, em violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF) e à reserva de competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização e o funcionamento da administração pública (art. 61, § 1º, da CF, aplicado por simetria). A criação de um “programa” excede a simples fixação de uma diretriz geral e interfere na esfera de gestão do Executivo, não se enquadrando, a princípio, na exceção do Tema 917 do STF.



# CÂMARA MUNICIPAL DE AREIAS

ESTADO DE SÃO PAULO

Av. Siqueira Campos, 285 Fone: (12) 3107-1112 Cep: 12820-000  
E-mail: [contato@camaraareias.sp.gov.br](mailto:contato@camaraareias.sp.gov.br)

---

Recomenda-se, respeitosamente, ao nobre Presidente e aos demais membros desta Casa Legislativa, **a rejeição do Projeto de Lei nº 13/2025 por sua constitucionalidade.**

Sugere-se que os nobres Vereadores autores da proposta a convertam em uma Indicação Legislativa, a ser encaminhada ao Prefeito Municipal, instando-o a apresentar um projeto de lei de iniciativa do Executivo para a criação do Programa “Esporte nas Férias”. Esta abordagem respeita as competências constitucionais de cada Poder e aumenta significativamente as chances de a política pública ser implementada de forma legal e duradoura.

É o meu parecer, s.m.j.

Areias, 25 de novembro 2025.

Dra. ANGELA MARIA REZENDE RODRIGUES

Procuradora Jurídica – Matrícula 007

Ana Elisa Lima de Abreu

Estagiária