



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO N° 80/2025

Projeto de Lei de autoria parlamentar que:
“Institui a Central Municipal de Achados e
Perdidos no âmbito do Município de Laranjal”.
Constitucionalidade e legalidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR sobre o Projeto de Lei de autoria parlamentar que: “Institui a Central Municipal de Achados e Perdidos no âmbito do Município de Laranjal”. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Da competência municipal

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;..
(...) *grifo nosso*.

Nota-se no caso em tela que o projeto de lei em análise se trata de competência municipal de interesse local do município de Laranjal Paulista, uma vez que dispõe sobre a disponibilização de central de interesse dos municípios, estabelecendo regras gerais de funcionamento, destinação dos bens não reclamados, e determina que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da iniciativa legislativa

As hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e devem ser aplicadas por simetria aos Estados e Municípios:

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)

A regra constitucional acima descrita, disciplina que os atos administrativos que configuram atividades próprias do Poder Executivo terão a iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo, configurando invasão na esfera de competência, projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ainda, vale reforçar que face ao **princípio da simetria**, o estabelecido pela Constituição Federal referente



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

a competências para os Poderes Executivo e Legislativo **deve ser aplicado no âmbito Municipal.**

Em se tratando de Projeto de Lei Municipal, no tocante à iniciativa, é de se analisar os parâmetros impostos pela Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que em eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação à constituição estadual, nos termos do artigo 125, § 2º da CRFB. Assim dispõe a CESP:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.
- 3 - subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal.
- 4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.” (NR)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Assim, como o assunto aqui tratado não é reservado à União (eis que substanciado em interesse local), tampouco ao Poder Executivo, é possível considerar legitimada a iniciativa, principalmente pelo que se verá a seguir.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

As leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, a saber: “Art. 40. §1º É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que: (...) II – disponham sobre a organização administrativa da prefeitura do Município.”

Ainda, vale informar, que a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista prevê no artigo 53, VI que: “Artigo 53 – Compete privativamente ao Prefeito: (...) VI – dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal.”.

Do parecer do Ibam

Como de praxe, solicitamos parecer técnico ao IBAM para avaliação da proposição (que entendeu pela sua inviabilidade) e dentre outras observações destacou:

“Em suma, ante o vício formal, a propositura pretendida, de iniciativa do Legislativo, revela-se inconstitucional por invadir competência privativa do Chefe do Executivo para dar início ao processo legislativo de criação de órgão na estrutura deste Poder, violando, em última análise, o princípio da separação dos poderes.”

Entretanto,

Esta Procuradoria Legislativa discorda do parecer do IBAM, sendo possível afirmar que a iniciativa do projeto de lei sob análise, em razão da matéria tratada e por não dispor sobre organização e funcionamento da Administração,



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

pode ser considerada adequada, não padecendo de vício considerando-se assim, a iniciativa concorrente.

De bom alvitre, se ter em mente que: "no direito administrativo existem dois princípios considerados como basilares, isto é, "super princípios" que dão base para a origem de outros princípios. Esses dois princípios são a **supremacia do interesse público** e a **indisponibilidade do interesse público**.

Vale destacar, que a matéria prevista no PL objeto da presente propositura indubitavelmente traz consigo a **SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO** e a **INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**.

Enfim, o que se objetiva, para além de uma administração pública que cumpra os fins a que se presta, é uma administração pública democrática, onde o povo possua voz e a sociedade tenha suas reivindicações cumpridas, em autêntica observância ao preconizado pela supremacia do interesse público sobre o privado.

Acerca do interesse público local, na lição de Alexandre de Moraes, "refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)". (*in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 9^a ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

Da jurisprudência

O Supremo Tribunal Federal no Tema 917 em sede de Repercussão Geral, assim decidiu:



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Tema 917: Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese: **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).**

Há Repercussão: SIM

A ação discutia a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar do Município do Rio de Janeiro que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e creches da rede pública municipal.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro havia declarado a lei inconstitucional por vício de iniciativa, por entender que criava despesa e interferia em atos administrativos.

O caso chegou ao STF, que, por maioria, fixou a seguinte tese (Tema 917):

“É constitucional lei de iniciativa parlamentar que, embora crie despesa para o Poder Executivo, não disponha sobre sua estrutura administrativa nem interfira nas atribuições de seus órgãos nem na gestão de seus recursos humanos.”



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Naquele julgamento o relator, Min. Alexandre de Moraes, afirmou que a **mera criação de despesa** não implica, por si só, invasão de competência do Executivo; o que importa é **se a lei interfere na estrutura administrativa ou na gestão dos órgãos**; a **instalação de câmeras de segurança em escolas** é uma **política pública de interesse social e segurança local, não sendo matéria interna de organização administrativa**.

Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes:

“A lei de iniciativa parlamentar que impõe instalação de câmeras em escolas públicas não cria nem extingue órgãos, tampouco interfere na gestão administrativa, mas apenas veicula política pública de segurança, cuja implementação caberá ao Executivo segundo sua conveniência e oportunidade.”

Portanto, o simples fato de gerar despesa não é mais suficiente para invalidar a lei.

O que é vedado é substituir o Prefeito na escolha do modo, do tempo e dos meios de execução da política pública.

O Projeto de Lei nº 79/2025 não cria órgão público, cargos ou funções; apenas institui a Central de Achados e Perdidos como política pública municipal, deixando implícito que a implementação caberá à Prefeitura, mediante utilização da estrutura administrativa existente.

Embora o art. 1º mencione “criada no âmbito da Prefeitura de Laranjal Paulista”, a redação não descreve estrutura física, nem impõe prazos ou



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

obrigações operacionais específicas, o que afasta ingerência direta na administração.

A execução e a regulamentação dependerão de ato do Executivo, conforme o princípio da autonomia administrativa (art. 84, II e VI, CF/88).

Dessa forma, o projeto se enquadra no padrão admitido pelo STF no Tema 917, em que se admite a iniciativa parlamentar em matéria de política pública de interesse local, desde que não haja ingerência administrativa.

Ademais, após o Tema 917, diversos Tribunais de Justiça ajustaram sua jurisprudência. O TJSP, inclusive, já aplicou a tese para manter leis municipais de iniciativa parlamentar que tratavam de políticas públicas sem ingerência na administração, inclusive em caso idêntico ao que ora se analisa:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Catanduva – Lei nº 6.195/2023 – **Instituição da “Central de Achados e Perdidos”** – **Alegação de vício de iniciativa – Inocorrência** – Ausência de interferência na estrutura administrativa ou no regime jurídico de servidores – Competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF e art. 144, I, da CE/SP) – Norma de caráter geral, que visa à proteção do interesse público local – Constitucionalidade reconhecida – **Ação julgada improcedente.** (TJSP, Órgão Especial, ADI 2007681-84.2023.8.26.0000 Relatora Des. Luciana Bresciani, julgado em 24/05/2023).*

Assim, a instituição de central de achados e perdidos no município pode ser objeto de lei de iniciativa parlamentar, desde que o texto **não defina como, quando ou por quem** será instituído; **não crie cargos, órgãos ou obrigações**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

administrativas específicas; apenas institua a política pública, deixando a execução ao Executivo.

Da técnica legislativa

A análise da técnica legislativa deve, e será sob a luz da Lei Complementar nº 95/98, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”

Assim, em atenção ao que dispõe referida lei complementar, também não há o que se apontar sobre o PL.

Do processo de votação

É possível afirmar que do ponto de vista de técnica legislativa, não se vislumbra óbice para que a propositura sob análise receba parecer favorável (art. 102 do RI), isto posto, OPINAMOS que a proposição após o parecer dessa E. Comissão pode ser enviada para as demais comissões de mérito e acaso receba parecer favorável poderá ser enviada ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 239 do RI), na forma regimental a seguir:

- votação em único turno;
- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria simples (art. 51 do RI);
- votando o Presidente somente em caso de desempate (art. 25, “j”, 3) do RI.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

CONCLUSÃO

Diante do exposto, embasada em todas as considerações acima e discordando do Parecer IBAM nº 2779/25, OPINO que o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, que se encontra sob o crivo dessa Egrégia Comissão, tem condições de prosseguir para os próximos passos até sua posterior apreciação em plenário.

É o presente parecer emitido nos termos do art. 57 do Decreto nº 12.002/24, que ora submeto à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. S.M.J.

Laranjal Paulista, 17 de outubro de 2025.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340