Parecer Jurídico nº 86/2025.
Referência: Processo Legislativo nº 1628/2025.
Assunto: Projeto de Lei nº 72/2025 – "*Declara utilidade pública a Associação Cultural e Desportiva Capoeira Aruanda de Valinhos*".
Autoria: Vereador Israel Scupenaro.

À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que "*Declara utilidade pública a Associação Cultural e Desportiva Capoeira Aruanda de Valinhos*".

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38[1].

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, sendo meramente opinativo[2], não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Assim, considerando os aspectos jurídicos passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe.

---

[1] *Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.§ 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento.§ 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).*

[2] *Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal: "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 oficio 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 n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Parecer nº 1 ao Projeto de Lei nº 72/2025 - Processo 1628/2025 Este documento foi assinado digitalmente por " ROSEMEIRE DE SOUZA CARDOSO BARBOSA; 087104776-40" em 27/03/2025 às 11:42:19, e pode conter outras assinaturas. Para ver o arquivo original e a(s) assinatura(s) acesse http://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/documentos/autenticar e informe a chave: 6Y8E-01AE-350R-7M7X

Pois bem, analisando os dispositivos do projeto infere-se tratar-se de **matéria de competência municipal**, eis que por força da Constituição da República os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

Acerca do conceito de interesse local, o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

> *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira.* ***O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***
> *(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)*

No que tange à **competência para deflagrar processo legislativo** sobre a matéria, o C. Supremo Tribunal Federal no julgamento da **ADI 4052/SP** pronunciou-se pela **inconstitucionalidade do item n. 4 do § 1º do artigo 24, da Constituição do Estado de São Paulo,** que estabelecia a competência exclusiva da Assembleia Legislativa para a iniciativa das leis que disponham sobre a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado, vejamos:

> ***EMENTA****: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 24/2008 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA O GOVERNADOR EXPEDIR DECRETOS E REGULAMENTOS PARA FIEL EXECUÇÃO DAS LEIS (CE PAULISTA, ART. 47, III). VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DEFINIÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONFIGURADORES DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE (CE PAULISTA , ART. 20, XVI E ART. 52, §§ 1 º, 2 º E 3 º). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). SÚMULA VINCULANTE 46/STF.* ***ATRIBUIÇÃO***

DE INICIATIVA PRIVATIVA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA A PROPOSITURA DE PROJETOS DE LEI EM MATÉRIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (ART. 24, § 1 º, N. 4)*. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS -MEMBROS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO .*

(...)

3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. ***Somente nos casos excepcionados*** *pela própria Constituição Federal* ***haverá prerrogativa privativa*** *para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11).*

4. Ação direta ***conhecida****. Pedido julgado* ***procedente****.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ***acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos seguintes dispositivos e expressões normativas da Constituição do Estado de São Paulo, todos na redação dada pela EC nº 24/2008:*** *(a) as expressões normativas "no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias" e "ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada" , inscritas do art. 47, III; (b) as expressões normativas previstas no art. 20, XVI:"importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas"; no § 1º do art. 52: "reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito"; assim como o inteiro teor dos §§ 2º e 3º do art. 52; e (****c) a integralidade do item n. 4 do § 1º do art. 24.*** *Tudo nos termos do voto da Relatora e por unanimidade votos, em sessão virtual do Pleno de 24 de junho a 1º de julho de 2022, na conformidade da ata do julgamento.*

Brasília, 4 de julho de 2022.
Ministra Rosa Weber
Relatora

(...)

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): *1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado*

de São Paulo contra expressões normativas constantes dos arts. 47, III, 52, §§ 1º, 2º e 3º, 20, XVI, e 24, § 1º, n. 4, todos da Constituição do Estado de São Paulo, na redação dada pela EC nº 24, de 23 de janeiro de 2008.

2. Os dispositivos impugnados possuem o seguinte conteúdo normativo:

(...)

Artigo 4º - O § 1º do artigo 24 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte item 4:

***Artigo 24.** (…)*

……

§ 1º (…)

……

4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.'"

(...)

***7.** Por fim, o requerente defende que a outorga de competência privativa ao Poder Legislativo para a propositura de leis envolvendo a "declaração de utilidade pública de entidades de direito privado" (art. 24, § 1º, n. 4) configura usurpação das atribuições administrativas exclusivas do Chefe do Poder Executivo estadual.*

(...)

Atribuição de iniciativa privativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4)

> *"Artigo 24. (...)*
>
> *§ 1º – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:*
>
> *.....*
>
> *4 – declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.*

***17.** Como se vê, o dispositivo impugnado confere ao Poder Legislativo estadual **iniciativa legislativa privativa** para a declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. Ao assim fazê-lo, restringe a competência do Governador de Estado **apenas à prerrogativa de sancionar ou não** a lei editada pela Assembleia Legislativa paulista.*

*18. A **prerrogativa de iniciativa legislativa** integra o rol de instrumentos constitucionais destinados à estruturação do sistema de freios e contrapesos. Trata-se, portanto, de um **contraponto** ao princípio da separação, porque mitiga a independência e a autonomia de um dos Poderes em favor do outro. Por restringir os limites de atuação de um dos órgãos de Poder do Estado, o Supremo Tribunal Federal enfatizado que **as exceções à autonomia dos Poderes** somente podem decorrer **de previsão expressa** no próprio texto constitucional:*

> ***"II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal.***
> *1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os 'pesos e contrapesos' adotados.*
> .....
> *3. Do relevo primacial dos 'pesos e contrapesos' no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República."*
> *(ADI 3.046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.4.2004)*

*Não cabe, portanto, ao legislador constituinte estadual, **instituir vedação ao poder de iniciativa legislativa** do Governador do Estado **ou atribuir tal prerrogativa com exclusividade** ao Poder Legislativo sem que essa limitação ao exercício das atribuições do Chefe do Poder Executivo estadual decorra de hipótese contemplada na própria Constituição Federal.*

*Assim já decidiu esta Suprema Corte, ao afirmar que "O constituinte estadual **não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo** sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes" (ADI 572, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 28.6.2006, DJ 09.02.2007).*

*Via de regra, **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" (CF, art. 61, caput). **Somente nos casos excepcionados** pela própria Constituição Federal **haverá prerrogativa privativa** para a propositura das leis. A adoção das linhas básicas desse modelo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11).*

Nesse sentido, inúmeros precedentes desta Corte:

> *"(...) OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS.*
> *- O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes.*

(ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)

"(...) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

(ADI 2731, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2003, DJ 25-04-2003 PP-00035 EMENT VOL-02107-01 PP-00198)

"I. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

(ADI 2434 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2001, DJ 10-08-2001 PP-00002 EMENT VOL-02038-01 PP-00155)

19. <u>De outro lado, cumpre ressaltar que a declaração de utilidade pública a entidades privadas caracteriza típica atividade administrativa, tendo em vista que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa. Também por esse motivo, constata-se a usurpação pelo Poder Legislativo de atribuições inerentes à função administrativa exercida pelo Governador do Estado.</u>

Conclusões

*20. Ante o exposto, **conheço** da ação direta e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal dos seguintes dispositivos e expressões normativas da Constituição do Estado de São Paulo, todos na redação dada pela EC nº 24/2008:*

(...)

(c) a integralidade do item n. 4 do § 1º do artigo 24.

É como voto.

(...)

No mesmo sentido encontramos recentes precedentes do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO MUNICÍPIO DE MOGI GUAÇU QUE DECLARAM DE UTILIDADE PÚBLICA DIVERSAS ENTIDADES LOCAIS. - ***Leis de iniciativa parlamentar que declarem de utilidade pública determinadas entidades interferem no juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, afrontando o disposto no inciso XIV do art. 47 da Constituição paulista. - O STF, no julgamento da ADI 4.052, declarou a invalidade do item 4 do §1º do***

art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263571-87.2024.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.838, de 26 de maio de 2022, que ***declara a utilidade pública municipal a Associação Casabranquense de Cultura Physica e Esportes***. ***Vício de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar interferindo diretamente nas atribuições do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes. Ocorrência***. *Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Declaração de utilidade pública a instituições e entidades privadas correspondente a típica atividade administrativa, uma vez que a outorga desse título ou benefício pressupõe a verificação concreta do atendimento pelo solicitante dos requisitos e pressupostos definidos, abstratamente, em sede legislativa.* ***Art. 24, §1º, item 4, da Constituição Estadual declarado inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI nº 4.052/SP.*** *Inconstitucionalidade. Ação procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2178335-41.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/08/2023; Data de Registro: 17/08/2023)

VOTO Nº 37127 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 5.643/15, ***que declara de utilidade pública a CAAB - Central das Associações Amigas de Bairro***. *Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Todavia,* ***texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e determina a forma de execução da política pública. Violação à reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Doutrina. STF, ADI 4.052-SP. Inconstitucionalidade. Ocorrência. Modulação. Inadmissibilidade. Inexistência de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2241301-84.2015.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de

Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/07/2023; Data de Registro: 28/07/2023)

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.839, de 26 de maio de 2022, do Município de Casa Branca, que "**declara de utilidade pública municipal a Sociedade Esportiva Palmeirinha**". Vício de iniciativa. **Matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes**. Afronta ao princípio da reserva da administração (art. 47, inciso XIV, da Constituição Estadual). **Julgamento da ADI 4052/SP, com trânsito em julgado em 09.08.2022. Declarada a inconstitucionalidade do item 4 do § 1º do art. 24 da Carta Paulista pelo C. STF. Efeito vinculante**. Ação julgada procedente, com efeitos "ex tunc".*
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2178354-47.2022.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/03/2023; Data de Registro: 24/03/2023)

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

*"Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, **que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo**, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, **cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.***

*Art. 2º. **O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno**."*

Ante o exposto, embora muito louvável a intenção dos Nobres Edis, depreende-se dos precedentes jurisprudenciais supracitados que compete ao Chefe do Poder Executivo deflagrar projeto de lei sobre a matéria, de modo que,

respeitosamente, sugere-se a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013. É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 27 de março de 2025.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica