PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA
ESTADO DE SÃO PAULO
Av. Eduardo Roberto Daher, 1.135 – Centro – CEP: 06850-040 – Fone: 4668-9000

C.M.I.S/SISCAM
Processo: 56946
Data: 15.12.25

Ofício nº 1.621/2025-SA-ATO
(Proc. nº 70150/2025)

Itapecerica da Serra, 15 de dezembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor
Cícero Aparecido de Melo
Presidente da Câmara Municipal
Largo da Matriz de Nossa Senhora dos Prazeres, 147 – Centro
06850-730 – Itapecerica da Serra – SP

Senhor Presidente,

Em atenção aos termos do **Projeto de Lei nº 1.826/2025**, autoria dos Vereadores Alex Sandro Bezerra de Freitas, Alex Sandro Pires, Carlos da Silva Bandeira, Cícero Aparecido de Melo, Coletivo PQ União Cléo e Jones, Daniel da Silva Belchior, José Martins Filho, Vicente Fausto da Silva Filho, Genivaldo Ferreira da Cruz, Gilberto de Moraes Cardoso, Nerisvaldo Soares da Silva, Roseli Trappe, Valdemir dos Santos Oliveira, Luiz Gustavo Lacerda Mariani e Mauro Roberto Cavalheiro Filho, constante do **Autógrafo nº 2.581, de 26 de novembro de 2025,** que dispõe sobre a necessidade de autorização legislativa para a utilização, a título precário, de áreas de domínio do Município, bem como a permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais para a realização de eventos privados, com público superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, estabelece contrapartidas obrigatórias, e dá outras providências, comunicamos a Vossa Excelência conforme parecer da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, que o objeto do ato constitui-se em assegurar a legalidade, publicidade, moralidade e demais princípios norteadores da atuação da Administração, em relação os atos administrativos que compõem o presente procedimento.

Inicialmente devemos nos atentar para o fato que a Administração Pública tem seus atos totalmente vinculados ao estrito cumprimento do princípio da legalidade, conforme determina o artigo 37[2] **caput** da Constituição Federal, ou seja, à Administração só é permitido fazer o que a lei autorizar.

Portanto, não pode a Administração Pública, se distanciar deste ditame constitucional, por ter seus atos vinculados ao cumprimento da lei, sob pena de cometer ilegalidade e sofrer todos os reflexos de tal ação, inclusive sanções descritas nas leis de improbidade administrativa e responsabilidade fiscal.

RELATÓRIO

Chega para análise desta Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos o Autógrafo nº 2.581/2025, decorrente do Projeto de Lei nº 1.826/2025, de iniciativa parlamentar, que cria um regime obrigatório de autorização legislativa (mediante Lei específica e "parecer legislativo") para a utilização, a título precário, de áreas e bens públicos municipais em eventos privados com estimativa de público superior a 5.000 pessoas, instituindo documentação obrigatória, prazos, contrapartidas, entrada solidária obrigatória, penalidades e atribuindo à Câmara Municipal competência para emitir parecer legislativo de autorização como condição indispensável ao evento, além de prever dispêndios por dotações orçamentárias.

É o necessário. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Parâmetro constitucional e orgânico-municipal aplicável

O regime constitucional brasileiro adota a separação e harmonia entre os Poderes (CF, art. 2º), impondo limites à atuação normativa do Legislativo quando esta invade matéria típica de gestão administrativa, direção e execução de políticas públicas e procedimentos do Executivo.

No plano municipal, a Lei Orgânica do Município estabelece regra expressa de iniciativa privativa do Prefeito para leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal. Ainda a Lei Orgânica do Município reconhece competência privativa do Prefeito para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei.

2. Inconstitucionalidade formal - vício de iniciativa (usurpação de competência do Executivo)

O Autógrafo cria um procedimento administrativo para viabilizar (ou impedir) a realização de determinados eventos, impondo rotina, prazos, documentos, pareceres técnicos, "quando cabível" EIV, seguro/garantia financeira, bem como estabelece que a solicitação deve ser encaminhada pelo Poder Executivo mediante Projeto de Lei, ou seja, obriga o Executivo a deflagrar processo legislativo para cada caso, substituindo ato administrativo discricionário (autorização/permissão) por rito político-legislativo.

Isso caracteriza ingerência direta na gestão do patrimônio público municipal e na organização/funcionamento da Administração, matéria típica do Executivo e, no Município, expressamente relacionada à competência privativa do Prefeito para a direção/organização administrativa e para a iniciativa de leis que tratem de atribuições de órgãos.

A proposição, embora intitulada como "autorização legislativa", reconfigura o núcleo do poder de polícia administrativa e do gerenciamento de bens públicos, retirando do Executivo o juízo de conveniência e oportunidade na autorização de uso precário, deslocando-o para a Câmara, que passaria a emitir "Parecer Legislativo de Autorização" como condição indispensável para o evento (Capítulo VIII - competência da Câmara). Tal desenho inverte a lógica constitucional, pois o Legislativo passa a atuar como órgão autorizador e gestor do caso concreto, típico de Administração.

Trata-se, portanto, de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e ofensa à separação dos poderes, pois o legislativo cria e impõe atribuições e fluxos administrativos ao Executivo, matéria que, por simetria e pela própria Lei Orgânica do Município, exige iniciativa do Chefe do Executivo.

O projeto cria obrigação sem disciplinar as consequências jurídicas de seu descumprimento.

Isso afronta o princípio da legalidade estrita (art. 5º, II, CF e art. 37, caput, CF), pois nenhum particular pode ser compelido a agir ou deixar de agir senão em virtude de lei completa e eficaz.

O resultado seria uma norma de eficácia limitada, dependente de regulamentação, abrindo espaço para judicialização e questionamentos.

3. Inconstitucionalidade material-separação de poderes, eficiência e desvio do regime jurídico da permissão/autorização de uso

Mesmo que se superasse o vício formal (o que não se admite), o texto aprovado traz problemas materiais:

a) Transforma autorização/permissão precária em condicionamento político-legislativo

A autorização/permissão de uso de bem público "a título precário" é instituto administrativo que pressupõe gestão e controle pelo Executivo, com possibilidade de revogação e imposição de condições técnicas, sanitárias, ambientais e de segurança conforme o caso.

Converter isso em lei específica para cada evento e em "parecer legislativo indispensável" desloca o ato administrativo para o plano político, comprometendo a impessoalidade, eficiência e a racionalidade operacional (CF, art. 37), além de aumentar o risco de tratamentos assimétricos e insegurança jurídica;

b) Engessamento e desproporcionalidade procedimental

O regime cria antecedência mínima (o texto menciona no corpo do autógrafo 90 dias) e exige uma cadeia documental ampla estimativa de público, cronograma, plano de segurança, ordenamento viário, regularidade fiscal, pareceres de órgãos municipais, EIV quando cabível, seguro/garantia). A Administração já dispõe de instrumentos administrativos para exigir documentos e condicionantes por regulamento e por atos administrativos, sem necessidade de "lei específica" e "parecer legislativo", sob pena de paralisar a máquina pública e inviabilizar a gestão de agenda municipal; e

c) Contrapartidas e "entrada solidária obrigatória": ingerência na política pública e no desenho de programas

A norma cria "entrada solidária obrigatória" com destinação a entidades cadastradas ou programas oficiais e determina obrigações de coleta, armazenamento e relatório; prevê ainda que a quantidade mínima de itens será definida em regulamento observando diretrizes de Secretaria específica. Ao fazê-lo, estrutura fluxo administrativo e política pública (assistência social e relações do trabalho), com obrigações operacionais que demandam planejamento, servidores, logística e fiscalização, novamente matéria de administração e execução.

4. Repercussão orçamentária e financeira - insuficiência de cláusula genérica de custeio

O art. 13 afirma que as despesas correrão por conta de dotações próprias. Contudo, a proposição cria tarefas que, na prática, demandam fiscalização, tramitação, análise documental, comunicação a órgãos, apuração de penalidades, logística de recebimento/controle de doações, e potencial incremento de ações administrativas.

A mera cláusula genérica não supre as exigências de responsabilidade fiscal quando há criação/expansão de ação governamental que gere despesa (LRF, arts. 15 a 17), sendo recomendável e juridicamente mais seguro, que eventual disciplina dessa natureza seja proposta pelo Executivo com os respectivos estudos e estimativas, caso entenda oportuno.

Nos termos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer proposição legislativa que implique o aumento de despesas ou encargos à Administração deve ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

A nova obrigação exigirá fiscalização contínua do Poder Executivo, demandando servidores, estrutura de vigilância sanitária e recursos materiais. Como não houve estimativa de impacto, há afronta direta à LRF.

5. Impossibilidade de convalidação por sanção

Sendo vício de iniciativa radical, a eventual sanção não o convalida. Esse entendimento é reiterado na prática administrativa municipal e em precedentes amplamente citados em pareceres oficiais: "a sanção não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa."

CONCLUSÃO - OPINIÃO PELO VETO TOTAL

Diante do exposto, **OPINO** pelo **VETO TOTAL** ao Autógrafo nº 2.581/2025 (PL Nº 1.826/2025) por:

1. **Inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa)**, pois a proposição, de iniciativa parlamentar, disciplina e impõe procedimentos, atribuições e funcionamento da Administração, invadindo competência privativa do Chefe do Executivo (Lei Orgânica do Município, art. 38, §1º, III; e competência privativa do Prefeito para dispor sobre organização e funcionamento da Administração).

2. **Violação ao princípio da separação dos poderes** e ao parâmetro de simetria estadual, ao deslocar para a Câmara a função autorizadora/gestora do caso concreto mediante "parecer legislativo indispensável", com interferência direta no poder de polícia administrativa e na gestão de bens públicos.

3. **Riscos materiais e operacionais** (eficiência, impessoalidade, segurança jurídica) e repercussão orçamentária não adequadamente demonstrada, sendo insuficiente cláusula genérica de custeio.

É o parecer.

Atenciosamente,

RAMON PIRES CORSINI:28571031827
Assinado de forma digital por RAMON PIRES CORSINI:28571031827
Dados: 2025.12.15 12:44:13 -03'00'

DR. RAMON PIRES CORSINI
Prefeito

RENATO BORBA RAINHA:22006188836
Assinado de forma digital por RENATO BORBA RAINHA:22006188836
Dados: 2025.12.15 10:37:35 -03'00'

RENATO RAINHA
Secretário Municipal de Governo, Ciência e Tecnologia