



Parecer Jurídico

Objeto - Projeto de Lei n.º05/2026 (Legislativo)

Autoria - vereador Julio Figueiredo Junior

Interessado: Câmara Municipal da Câmara

Assunto: "Dispõe sobre obrigatoriedade de envio mensal pelo Poder Executivo Municipal de relatório detalhado de utilização da frota municipal à Câmara Municipal de Quadra e dá outras providências".

EMENTA – DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES ESPECÍFICAS AO PODER EXECUTIVO. DETERMINAÇÃO DE ENVIO MENSAL DE RELATÓRIOS DETALHADOS SOBRE UTILIZAÇÃO DA FROTA MUNICIPAL. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. LIMITES. CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO PODER LEGISLATIVO. EXTRAPOLAÇÃO DO MODELO CONSTITUCIONAL. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

1. O ordenamento constitucional prestigia os princípios da publicidade e da transparência administrativa, bem como assegura o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (CF, art. 31).
2. Não obstante, tais diretrizes não autorizam o Poder Legislativo, mediante iniciativa parlamentar, a impor obrigações administrativas específicas, detalhadas e contínuas ao Chefe do Poder Executivo, sob pena de ingerência indevida na esfera de gestão.
3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que interfiram na organização e no funcionamento da Administração Pública violam o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º), notadamente quando estabelecem deveres operacionais e rotinas administrativas.
4. A imposição legal de envio mensal de relatórios com conteúdo minuciosamente delimitado configura indevida subordinação administrativa e extrapola os limites do controle externo constitucionalmente delineado.
5. Inconstitucionalidade material reconhecida.

Relatório

Trata-se de análise jurídica do **Projeto de Lei n.º05/2026**, de iniciativa parlamentar, que estabelece a obrigatoriedade de envio mensal, pelo Poder Executivo Municipal, de relatório detalhado acerca da utilização da frota municipal à Câmara Municipal de Quadra.



Sustenta o autor que a medida visa fortalecer os mecanismos de transparência, controle e fiscalização das despesas públicas, especialmente no que se refere aos gastos contínuos com a manutenção e operação da frota oficial.

É o relatório.

Fundamentação

O projeto visa conferir publicidade aos atos da Administração Pública, especificamente, quanto à utilização regular da frota de veículos e aos gastos inerentes. Nesta seara, inegável o prestígio da transparência, o acesso à informação, acompanhamento das despesas e a fiscalização pelo Legislativo, matérias que não se inserem na competência exclusiva do Prefeito, nos termos do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, de reprodução obrigatória por força do art. 144 da Constituição Estadual, em relação a equivalência com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Sedimentado que as leis que consagram a divulgação de dados pertinentes à coisa pública não podem ficar restritas à iniciativa do poder estatal que detém as informações.

Aliás, é salutar projeto de lei que não obsta retenção de dados e acesso às despesas públicas, para justamente possibilitar o acompanhamento da execução das atividades da administração pública, cuja restrição é regulamentada pela Lei de Acesso à Informação.

Não se reconhece a inconstitucionalidade **formal**, mas resta exame do conteúdo **material**.

O sistema brasileiro conferiu ao Poder Legislativo o controle externo dos atos do Poder Executivo, que a teor da Constituição Federal (art.31,§§) fixou que a fiscalização do Município é exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, estabelecendo que limites para exercício da prerrogativa constitucional.



Assim o desiderato do art. 1º contamina o controle externo por extrapolar o paradigma constitucional, vez que consubstancia em situação de subordinação do Poder Executivo ao Poder Legislativo, vulnerabilizando o princípio da separação dos poderes (CF. art. 2º *caput* e CE. Art. 5º *caput*).

O exercício do controle do uso dos bens do acervo patrimonial do Executivo são por ele disciplinados por configurar ato de gerenciamento, prerrogativa privativa do órgão sobre o qual o bem esteja na afetação administrativa.

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “*ultra vires*” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF – ADI 2.364 AL, Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, j. 17.10.2018)

Constate-se tal vício ao impor obrigações específicas ao Poder Executivo relativas ao elenco de informações disponibilizadas no relatório mensal descritos no artigo 2º.

Quando a norma estabelece obrigações ao Poder Executivo, gera interferência na administração, vez que a publicidade, transparência e fiscalização não legitima impor conduta minúscula e específica.

Neste sentido:

“Cumprir reconhecer uma tênue diferença entre o que poderia ser caracterizado como vício de iniciativa legislativa na forma do Tema n.º 917 de repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal, já destacado, e o entendimento ora defendido, consubstanciado no reconhecimento de invasão



a assunto reservado ao Poder Executivo Municipal. De toda forma, o entendimento consolidado no Órgão Especial desta Corte deve prevalecer, a denotar que essa invasão em matéria restrita à Administração Municipal possui diversa natureza e abrange a imposição de dificuldades na gestão ou de específicas obrigações não planejadas pelo administrador, assim como que aquele vício de iniciativa, a causar inconstitucionalidade, deve ser admitido em situações excepcionais. E, à evidência, o artigo 2º, da Lei Municipal n.º 8.974/2021, acabou por impor, e de forma minuciosa, a forma pela qual a administração deverá dar conhecimento aos interessados a respeito das obras inacabadas no município. O dispositivo legal chega a fixar a obrigatoriedade da exposição de um mapa de calor dos percentuais de obras paralisadas em cada bairro do município, além, pelo exposto, de gráfico a ilustrar os principais motivos para a paralisação e de tabela com dez especificações: a) empreendimento; b) tipo; c) órgão responsável; d) motivo da paralisação; e) porcentagem de execução física; f) porcentagem de execução financeira; g) data de início previsto; h) data de início revisado; i) data de conclusão previstas; j) data de conclusão revisada. À evidência, se tudo isso não caracterizar imposição de obrigações específicas ao administrador municipal, poucas situações poderão receber essa qualificação. Esse panorama enseja evidente violação à separação de poderes, é dizer, ao artigo 5º, caput, da Constituição do Estado de São Paulo” (TJSP – ADI 2004925-39.2022.8.26.0000, rel. des. Aroldo Viotti, j. 10.08.2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.088, de 06 de junho de 2019, do Município de Poá, que determina que sejam incluídas no Portal de Transparência, através do site da Prefeitura Municipal de Poá, as informações sobre o andamento das obras realizadas pela Prefeitura. 1) Vício de iniciativa. Inocorrência. Norma que tem como objetivo principal dar publicidade sobre o andamento das obras públicas municipais (art. 1º). Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no artigo 24 da Constituição Estadual. Competência legislativa concorrente. Precedentes do C. STF e deste C. Órgão Especial; 2) Excesso de poder exercido pela Câmara Municipal de Poá, nas disposições do artigo 3º e artigo 4º da norma impugnada (Art. 3º - As informações dos projetos básicos poderá ser traduzido em planilha estimativa, devidamente fundamentada em relatório técnico, sempre que os serviços realizados forem de característica emergencial e de baixa complexidade executiva e Art. 4º- “As informações sobre as obras realizadas pela Prefeitura devem ser claras e de fácil entendimento à população, devendo constar: início e término; custo total, secretaria fiscalizadora; engenheiro responsável; alcance social e finalidade da obra”), ao definir a forma e o modo de agir da Administração Pública, bem como ao definir o conteúdo da informação a ser disponibilizada, sem deixar margem de escolha ao Administrador, o que malfez a disciplina constitucional pois resulta de iniciativa parlamentar numa hipótese de



competência exclusiva do Chefe do Executivo municipal, interferindo, portanto, na esfera administrativa, com violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Precedente deste C. Órgão Especial. 3) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecuibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade declarada com relação aos artigos 3º e 4º da Lei nº 4.088, de 06 de junho de 2019, do Município de Poá. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito *ex tunc*. para a parte cuja inconstitucionalidade ora se declara.” (TJSP – ADI 2278439-12.2020.8.26.0000 – Órgão Especial - rel. des. Cristina Zucchi, j. 11.08.2021)

Conclusão

Ante o exposto, este Procurador Jurídico, à luz dos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante, **opina** pela **inconstitucionalidade material** do Projeto de Lei n.º 05/2026 do Legislativo. É o parecer. Quadra, em 01º de abril de 2026.



Angelo Becheli Neto
Procurador Jurídico
OAB/SP 145.931