

PARECER/PLCMG Nº 08/2026

PROJETO DE LEI Nº 101/2025

INTERESSADO(S): Comissão de Constituição, Justiça e Redação

ASSUNTO: Criação de Fundo Esepcial

I. Projeto de Lei nº 101/2025, que institui o Fundo Municipal de Transporte Coletivo – FMT Garça, e dá outras providências.

II. Criação de órgão que compõe o Poder Executivo.

III. Vício de iniciativa. Ingerência do Poder Legislativo em matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito.

IV. Inobservância dos preceitos dispostos nos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, “a”, e 144 da Constituição Estadual.

V. Proposição que não atende aos requisitos formais de constitucionalidade.

Sr(s). Vereador(es),

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei, de autoria do Vereador Leandro Marino (NOVO), que tem por objeto a criação, no âmbito do Executivo, do Fundo Municipal de Transporte Coletivo – FMT Garça, com a finalidade de centralizar, gerenciar e aplicar recursos financeiros destinados ao planejamento, manutenção, ampliação, modernização e melhoria da qualidade do transporte coletivo urbano.

Ainda, o Projeto de Lei estabelece as diversas fontes de receita, bem como as hipóteses de aplicação dos recursos, atribuindo a gestão do Fundo à Secretaria Municipal responsável pelo transporte coletivo, além de prever a obrigatoriedade de prestação anual de contas e a movimentação em conta específica.

Para tanto, o Edil argumenta que a criação do Fundo assegurará “*que os recursos destinados à mobilidade urbana sejam corretamente centralizados, geridos com clareza e aplicados exclusivamente no transporte coletivo, evitando dispersão e promovendo maior controle social*”.

O autor do Projeto assevera, ainda, que a proposta se encontra “*alinhada às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), que recomenda aos municípios a criação de instrumentos financeiros sustentáveis para garantir a operação adequada do transporte coletivo*”.

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



***É a síntese do necessário.
Passo a opinar.***

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. (...)

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Todavia, no que tange a iniciativa para se deflagrar o processo legislativo, o Projeto de Lei se mostrou verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo.

Vejamos.

In casu, a proposição busca criar o Fundo Municipal de Transporte Coletivo – FMT, órgão a ser “administrado pela Secretaria Municipal responsável pelo transporte coletivo ou órgão equivalente”. (art. 5º do Projeto)

Com efeito, a matéria transborda a iniciativa desta Casa, pois revela verdadeira ingerência no Poder Executivo, imiscuindo-se em matéria atinente

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14) 3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



à criação, organização e atribuição das Secretarias e órgãos da Prefeitura, cuja iniciativa é exclusiva do Alcaide, evidenciando flagrante desrespeito aos artigos 5º e 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, os quais dispõem o seguinte:

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 24 (...)

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

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

(...)

Ou seja, ao se dispor sobre a criação de órgão (FMT) que será vinculado à “*Secretaria Municipal responsável pelo transporte coletivo ou órgão equivalente*”, acabou-se por violar o art. 24, § 2º, item 2, da Constituição Paulista, que decorre do princípio da separação de poderes contido no art. 5º da Carta Estadual.

Além disso, a proposição mostra-se verticalmente incompatível com o art. 47, incs. II, XIV e XIX, “a” da Constituição Estadual, ante a interferência do Poder Legislativo em atos ordinários e típicos da Administração, reservados que são à competência privativa do Poder Executivo:

Artigo 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

De se observar que os dispositivos constitucionais supracitados tem aplicação aos Municípios por previsão expressa do artigo 144 da Carta Bandeirante, que assim dispõe:

Art. 144. Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Não por outra razão, na mesma linha, a Lei Orgânica do Município de Garça, em seus artigos 2º e 59, §3º, também dispôs sobre a independência e harmonia entre os poderes, além de estatuir regras de iniciativa dos projetos de lei, *in verbis*:

Art. 2º O Governo Municipal será exercido pela Câmara de Vereadores, com função eminentemente legislativa, e pelo Prefeito, com função substancialmente administrativa, observados os princípios da harmonia e da independência dos Poderes.

Art. 59. (...)

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

...

III - criem, alterem, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

Isso se deve, pois, o Projeto busca a criação do Fundo Municipal de Transporte Coletivo, que consiste em um fundo especial, tendo por escopo reunir recursos de diversas fontes e destiná-los à execução de determinada política pública (arts. 3º e 4º do Projeto), nos moldes do que determina o art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64:

Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Vê-se, portanto, que o Fundo é destinado à consecução de determinados objetivos ou serviços de interesse público (transporte coletivo), cuja gestão deve ser vinculada à um órgão da Administração (Secretaria Municipal ou órgão equivalente).

Assim, inegável que a proposição cuida de matéria inerente à atividade típica do Poder Executivo, de natureza organizacional da Administração Pública, que compreende o planejamento, a organização e a direção de serviços públicos da Prefeitura e, portanto, da esfera própria da atividade do Alcaide.

Nesse sentido já decidiu o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, reconhecendo a inconstitucionalidade de normas similares:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, do Município de Guarulhos, que **institui o Fundo Municipal de Segurança Pública. Iniciativa Parlamentar. Ingerência na Administração Pública. Vício material e Formal.** Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", 174, III c.c. § 4º, item 1, 176, inciso IX e 144 da Constituição Estadual. **Reconhecimento de vício de iniciativa e de**

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14) 3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada. Ação procedente, com efeito ex tunc.

(TJSP; ADI 2001634-36.2019.8.26.0000; Relator(a): Cristina Zucchi; Julgamento: 14/08/2019; Registro: 15/08/2019)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Autor: Prefeito do Guarujá. Lei nº 4.063, de 17/2/2014, que cria o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor e institui o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor. Iniciativa de honorável membro da Edilidade. Violação da separação de poderes. Divórcio em relação ao Tema STF/917. Criação de organismos ínsitos ao Poder Executivo, composição e respectivo fundo em desobediência aos arts. 5º; 24, §2º, nº 2; 174, inc. III e seu §4º, nº 1, e 176, inc. IX cc 144, todos da Const. Estadual. Fixação de prazo para o Prefeito regulamentar a instalação de ambos, que importa mais outra inconstitucionalidade. Ação procedente.

(TJSP; ADI 2275981-17.2023.8.26.0000; Relator (a): Roberto Solimene; Órgão Especial; Julgamento: 21/02/2024; Registro: 22/02/2024)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.786, de 15 de junho de 2018, que "dispõe sobre a criação do conselho municipal de proteção e bem-estar animal - COMPBEA e a criação do fundo municipal de proteção e bem-estar animal - FUBEM e dá outras providências", da cidade de Taquarituba. Alegado vício de iniciativa. Violado o princípio da separação de poderes. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes. - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. - Ação procedente.

(TJSP; ADI 2127677-52.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Especial; Julgamento: 30/01/2019; Registro: 01/02/2019)

Nesse contexto, ao dispor sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias e órgãos da Administração Municipal, a inconstitucionalidade do Projeto também deflui, “a contrario sensu”, do quanto disposto na Tese 917 do STF, dotada de repercussão geral:

“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)”.

Evidente que a proposição faz com que a Câmara Municipal invada a esfera de competência privativa do Executivo, nos moldes do art. 24, § 2º, item 2, da Carta Bandeirante, que reproduz o teor do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, com afronta ao princípio da independência e harmonia entre os

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81



poderes, cuja observância é obrigatória aos Municípios, *ex vi* do artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Registre-se, por oportuno, que não se mostra juridicamente viável buscar sanar o vício de iniciativa mediante simples alteração da redação do Projeto, a fim de que passe a “autorizar” o Poder Executivo a instituir o Fundo.

A denominada “lei autorizativa” não afasta a inconstitucionalidade quando a matéria se insere no âmbito de competência privativa do Chefe do Executivo.

E, como bem ressaltado pelo Exmo. Des. Márcio Bartoli, em voto proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade: “(...) *Torna-se, claro, portanto, que permitir a existência das chamadas “leis autorizativas” traria como consequência lógica dar licença ao Poder Legislativo para desautorizar o Poder Executivo a, até mesmo, praticar atos de administração, criando impasses políticos intoleráveis nos municípios, em prejuízo da população local.*” (TJSP. ADI nº 2086549-94.2017.8.26.0000, j. 13.09.2017).

Em caso análogo, envolvendo lei que “autoriza” a criação de Fundo, o E. TJSP já reconheceu a inconstitucionalidade da matéria, uma vez que o Poder Executivo não depende de “*autorização do Poder Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência*”:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.849, DE 14 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE CAPELA DO ALTO, QUE 'DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DO 'FUNDEL' - FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E LAZER EM CAPELA DO ALTO/SP, COM A FINALIDADE DE GARANTIR RECURSOS FINANCEIROS A PROGRAMAS E PROJETOS DE NATUREZA ESPORTIVA E DE LASER QUE SE ENQUADREM NAS DIRETRIZES E PRIORIDADES DO PLANO MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER DE CAPELA DO ALTO/SP' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DE FUNDO MUNICIPAL E IMPÕE ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO E DEPARTAMENTO INTEGRANTE DE SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO PREFEITO - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL - AFRONTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81





CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA
ESTADO DE SÃO PAULO

AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', 144, 174, INCISO III, § 4º, ITEM 1, E 176, INCISO IX, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE OFENSA AO ARTIGO 25 DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "A instituição de fundos depende de prévia autorização legislativa, nos termos do artigo 176, inciso IX, da Constituição Paulista, e sua implantação deve estar incluída na lei orçamentária anual, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no artigo 174, inciso III c.c. § 4º, item 1, do mesmo diploma". "A ingerência da Câmara Municipal na esfera de competência exclusiva do Prefeito implica transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes previsto no artigo 5º, caput, da Constituição Estadual". "Fere a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo ato normativo de origem parlamentar que disciplina novas atribuições a órgãos da administração pública, afrontando diretamente a regra contida no artigo 24, parágrafo 2º, item 2, da Constituição Bandeirante". "O Prefeito não precisa de autorização do Poder Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência". "A ausência de especificação de fonte de custeio apenas conduz à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada, não traduzindo infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual.

(TJSP; ADI 2218745-54.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Especial; Julgamento: 26/04/2017; Registro: 27/04/2017)

Ante o exposto, em que pesem os elevados propósitos que inspiraram o Projeto de Lei, evidente a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, esbarrando a proposição nos comandos dispostos nos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como nos artigos 2º e 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, reproduzidos pelos artigos 2º e 59, §3º, da Lei Orgânica do Município de Garça.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

WWW.GARÇA.SP.LEG.BR (14)3471-0950 - 3471-1308 - 3471-0033 - 3471-3479

RUA. BARÃO DO RIO BRANCO, 131 - CENTRO - GARÇA-SP CEP 17400-082

camara@cmgarca.sp.gov.br CNPJ 49.887.532/0001-81

