autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0593/25.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Nobre Vereadora Keit Lima, que dispõe sobre o funcionamento ininterrupto dos equipamentos públicos de saúde e assistência social vinculados à Secretaria Municipal da Saúde (SMS), à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e às Subprefeituras nos finais de semana e feriados no Município de São Paulo.

De acordo com o projeto, referidos equipamentos deverão manter seu funcionamento regular nos finais de semana e feriados, assegurando a continuidade dos serviços prestados à população.

O projeto estabelece, ainda, que os horários de funcionamento das unidades deverão observar o período mínimo de 08 horas por dia não útil e que deverá ser efetuada a adequação dos quadros de pessoal para cumprimento da medida, assegurando-se aos trabalhadores, servidores efetivos, empregados ou terceirizados, 03 dias de repouso semanal remunerado, sendo, ao menos um dia, sábado ou domingo;

A justificativa apresentada registra que "*ao manter o funcionamento das unidades aos finais de semana e feriados, o município estará promovendo equidade no acesso, prevenindo agravamentos de quadros clínicos e sociais, além de desafogar os serviços de urgência e emergência, assegurando a continuidade da atenção à saúde e o acesso a cuidados essenciais para a população, principalmente para os trabalhadores e trabalhadoras que não conseguem ausentar-se durante a semana de seus postos de trabalho para comparecer à consultas médicas e afins*".

Sob o ponto de vista jurídico, o projeto de lei em análise não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois não observa os limites da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Com efeito, a propositura versa sobre matéria de competência privativa do Sr. Prefeito, pois institui medida atinente à organização administrativa.

É fato notório que a condução da rotina administrativa é da competência exclusiva do Poder Executivo, da mesma forma que incumbe ao Prefeito a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura:

i. competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);

Matéria RELCOM 2594/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 23/10/2025 e juntado ao PL 593/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774779.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

ii. atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);
iii. competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e,
iv. iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

> *"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."*

Frise-se que o projeto pretende a realização de ação concreta e bem definida, consistente na manutenção do atendimento dos serviços públicos especificados aos finais de semana e feriados.

Note-se que ainda que, acertadamente, a jurisprudência tenha evoluído para respaldar o papel do Poder Legislativo na proposição de políticas públicas, verifica-se que o projeto não se amolda ao disposto no Tema 917 de repercussão Geral do STF e pelo teor das previsões veiculadas verifica-se que não foi preservado o espaço de discricionariedade do Poder Executivo, ao qual cabe analisar a conveniência e oportunidade da adoção das ações concretamente estabelecidas.

Destarte, resta claro que o pretendido pelo projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, a quem compete traçar as rotinas e procedimentos, bem como fixar as atribuições dos órgãos e servidores, considerando critérios de conveniência e oportunidade.

Matéria RELCOM 2594/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 23/10/2025 e juntado ao PL 593/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774779.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

E, assim sendo, o projeto caracteriza interferência indevida no campo da denominada "reserva de administração", que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

> O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência 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 lei, 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, transgride 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 atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10.634/2023 do Município de Santo André que trata **funcionamento noturno** das creches no Município – Norma impugnada que viola o pacto federativo ao invadir **competência privativa do Executivo para legislar sobre atos de gestão administrativa** – **Princípio da reserva de administração diretamente afetado, posto que trata da estrutura, atribuição de seus órgãos e regime jurídico de servidores públicos – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917** da repercussão geral (ARE 878.911/RJ) – Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes – Falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da

Matéria RELCOM 2594/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 23/10/2025 e juntado ao PL 593/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=774779.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro – Indicação genérica acerca da origem dos recursos, presente no dispositivo em questão, que não basta para a declaração de inconstitucionalidade da norma, configurada por ofensa aos princípios da reserva da administração e separação dos poderes – Precedentes – AÇÃO PROCEDENTE. (ADI nº 2132577-05.2023.8.26.0000, j. 22/11/23, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.255, de 13 de março de 2024, do Município de Guarulhos, que estabelece diretrizes para a criação do Programa Centro de Parto Normal e Casa de Parto, para atendimento à pessoa grávida durante período gravídico-puerperal, e dá outras providências – Alegação de ausência de indicação específica da fonte de custeio – Inexistência de violação ao disposto no art. 25 da Constituição Estadual – Hipótese de inexequibilidade da lei no exercício em que foi promulgada, diante da possibilidade de inserção dos recursos necessários no exercício subsequente – Vício de iniciativa CONFIGURADO – Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes (art. 5º da Constituição Federal) – **Ato normativo impugnado que afronta o princípio da Reserva de Administração ao se imiscuir na gestão administrativa municipal, determinando a criação de órgão público e impondo atribuições à Secretaria Municipal da Saúde – Determinações que tolhem do Poder Executivo a escolha pela melhor forma de implementação da política pública**, configurando verdadeira invasão do âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo – Afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente. (ADI nº 2211664-73.2024.8.26.0000, j. 13/11/24, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a **elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências.
...
Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, **desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo**, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Matéria RELCOM 2594/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 23/10/2025 e juntado ao PL 593/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=774779.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público "é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, **a norma impugnada, de inciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública**".
....
Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, **a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada**. (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, grifamos)

1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Mauá em face da Lei Municipal nº 6.106, de 5 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que institui a Política Municipal de Atendimento à Gestante.
2. Arts. 1º a 3º, 5º e 6º.Concretização do direito social à saúde previsto às gestantes. Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade.
3. Art. 4º. **Previsão de publicação periódica de protocolos e dados estatísticos**. **Disposição que cria atribuição específica a órgão determinado da Administração. Inconstitucionalidade reconhecida, não obstada pelo caráter meramente autorizativo da norma. Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração. Precedente**.
4. Ação direta julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do diploma objurgado. (ADI nº 2092260-28.2024.8.26.0000, j. 24/07/24, destacamos)

Ação direta de inconstitucionalidade - Impugnação à Lei Ordinária nº 6.488, de 28 de fevereiro de 2024, do Município de Catanduva – Legislação que autoriza o Poder Executivo a fazer parcerias **para revitalização de espaços**

Matéria RELCOM 2594/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 23/10/2025 e juntado ao PL 593/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=774779.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/11/2026 09:07:46.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

públicos – Vício de iniciativa – Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Violação do princípio da separação de poderes – Ofensa aos arts. 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação direta julgada procedente. (ADI nº 2100573-75.2024.8.26.0000, j. 27/11/24, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.481, de 28 de fevereiro de 2024, de iniciativa parlamentar, que "**autoriza a parceria entre a Prefeitura Municipal de Catanduva e a superintendência de água e esgoto de Catanduva (SAEC)** para a instalação de bebedouros padrão em toda a rede municipal de ensino no município de Catanduva" – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF – norma que direciona a escolha do formato jurídico/legal em que se estabelecerá o fornecimento de água em prédios públicos sob responsabilidade da Administração local – **matéria reservada à Administração** - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que **não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais** – arts. 2º e 4º, ademais, que criam obrigações específicas para o Poder Executivo, determinando prazo para celebração do contrato e a forma de execução do serviço – ingerência sobre atos administrativos – ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito aos arts. 25 e 176, I, da CE, e 113 do ADCT, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.481/24, de Catanduva (ADI nº 2108857-72.2024.8.26.0000, j. 14/08/24, destacamos)

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também pela Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Pelo exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do artigo 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 2594/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 23/10/2025 e juntado ao PL 593/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plD=774779.