CONSULTORIA JURIDICA – UVESP

Requerente	Câmara Municipal de Mogi Mirim – SP
Assunto	Análise jurídica e técnica do Projeto de Lei nº 105/2026, com enfrentamento dos seguintes quesitos: (i) competência de iniciativa parlamentar; (ii) impacto da proposta ao Município de Mogi Mirim; (iii) impacto orçamentário e financeiro; (iv) efetividade prática da proposta; e (v) regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização, acompanhada dos ajustes de técnica legislativa e viabilidade prática.

1. RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Mogi Mirim, por meio do Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira, representado por sua Assessora Parlamentar Bianca Bordignon, encaminhou a esta Consultoria Jurídica da União dos Vereadores do Estado de São Paulo (UVESP) solicitação formal de parecer técnico e jurídico acerca do **Projeto de Lei nº 105/2026** (Protocolo Geral nº 2100/2026).

A proposição legislativa sob exame é de autoria do ilustre Vereador Ernani Luiz Donatti Gragnanello e foi protocolada perante a Mesa Diretora do Poder Legislativo local em 6 de outubro de 2026. Conforme a sua ementa, o projeto "dispõe sobre o reconhecimento, o fomento e o apoio à constituição da Academia Mogimiriana de Letras e Artes (ALMA), estabelece diretrizes para sua implantação, participação social e funcionamento, e dá outras providências".

Em seu articulado normativo, a proposição estabelece, de forma inaugural, o reconhecimento e fomento da ALMA como associação privada, sem fins econômicos, dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, acadêmica, financeira e patrimonial, vedando qualquer subordinação hierárquica ou integração à Administração Pública Municipal (art. 1º, caput e §§ 1º a 3º). Prevê, ainda, que o Poder Executivo poderá prestar apoio logístico e ceder o uso de espaços públicos (art. 1º, § 5º), detalha os objetivos socioculturais da entidade (art. 2º) e disciplina o quantitativo de cadeiras acadêmicas (25 membros), requisitos e vedações de ingresso e natureza honorífica do título (art. 3º).

Todavia, nos artigos 4º, 5º e 6º, o projeto avança sobre atos concretos de organização e gestão executiva, determinando de modo impositivo que o Chefe do Poder Executivo institua, mediante decreto e no prazo peremptório de até noventa dias corridos, uma **Comissão Instaladora** de caráter transitório, composta por dez membros com assentos taxativamente fixados em secretarias municipais, conselhos municipais e entidades da sociedade civil. Atribui a esse colegiado a condução de chamamento público, elaboração de estatuto social e seleção inicial de acadêmicos em prazo máximo de cento e vinte dias.

Por sua vez, os artigos 7º a 9º cuidam de matérias estritamente internas corporis e estatutárias da associação civil. Já os artigos 10 e 11 tratam da faculdade de cooperação, fomento e transferências financeiras, estabelecendo cláusula orçamentária e ressalvando expressamente a ausência de obrigação de custeio permanente. Na justificação parlamentar que acompanha o projeto, o nobre autor defende a juridicidade da medida com base no direito fundamental à cultura (art. 215 da CF), na dignidade humana, no controle social e em precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre participação popular.

A consulta formulada solicita manifestação técnica e jurídica sobre cinco quesitos centrais: 1) a competência de iniciativa parlamentar da matéria; 2) o impacto da proposta para o Município de Mogi Mirim; 3) os reflexos orçamentários e financeiros da medida; 4) a efetividade prática do projeto para atingir as metas propostas; e 5) a regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização, apontando as adequações e sugestões necessárias ao aprimoramento da proposição.

Apresentado o relatório circunstanciado, passa-se à fundamentação jurídica.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Competência de Iniciativa Parlamentar

A análise da competência para inaugurar o processo legislativo sobre fomento cultural exige a verificação dos limites materiais e formais da iniciativa parlamentar à luz do princípio da simetria constitucional.

A regra geral do processo legislativo republicano é a iniciativa concorrente do Poder Legislativo. As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo encontram-se descritas de forma restritiva no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição da República. Tais parâmetros vinculam os Municípios por força do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Carta Magna).

Conforme tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no **Tema 917 da Repercussão Geral**, a lei de iniciativa parlamentar que não disponha sobre a estrutura ou atribuição de órgãos públicos, nem sobre regime jurídico de servidores, não usurpa a competência privativa do Poder Executivo, ainda que provoque despesa pública.

Por sua vez, a promoção da cultura insere-se na competência comum e concorrente de fomento (arts. 23, III e V, 30, I e IX, 215 e 216 da CF). O Supremo Tribunal Federal reconhece a higidez de diplomas municipais de origem parlamentar indutores de políticas culturais que não criem encargos para órgãos da Administração. Assim, os artigos 1º e 2º do projeto, ao reconhecerem o interesse cultural da futura Academia e fixarem objetivos de incentivo, estão amparados na competência de iniciativa legislativa dos vereadores.

Ocorre vício formal, contudo, quando a proposição impõe a criação de colegiado público e estabelece obrigações a secretarias municipais, o que será detalhado a seguir.

2.2. Do Impacto da Proposta ao Município de Mogi Mirim: Separação de Poderes e Liberdade Associativa

O impacto direto da proposição sobre a organização do Município revela dois entraves jurídicos intransponíveis em sua redação originária: a usurpação da gestão administrativa executiva e a ingerência estatal indevida na esfera privada.

Em primeiro lugar, os artigos 4º, 5º e 6º criam grave vício de iniciativa ao determinar, de modo imperativo, que o Chefe do Executivo institua, mediante decreto e em até 90 dias, uma Comissão Instaladora com representantes de secretarias municipais (art. 4º, caput e § 1º), fixando prazo de 120 dias para conclusão dos trabalhos (art. 6º).

A criação de comissões executivas, a fixação de suas atribuições e a mobilização de órgãos da Administração Direta são matérias reservadas à governança e à organização administrativa do Chefe do Executivo. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de São Paulo veda que lei parlamentar crie comissões ou imponha novas atribuições a secretarias municipais, bem como fixar prazos para decretos regulamentares. O precedente do Tema 1.040 do STF tratava de conselho vinculado à estrutura da própria Câmara de Vereadores, e não do Executivo, não servindo de amparo ao projeto.

Nesse sentido, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo consolidou a inconstitucionalidade de diplomas de origem parlamentar que atribuem encargos concretos a secretarias municipais e compelem a atuação do Poder Executivo:

> EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 6.217, de 20 de outubro de 2021, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que Cria o Programa "Horta nas Escolas - Educar para a Sustentabilidade", com o objetivo de desenvolver ações para institucionalizar a instalação e manutenção de hortas nas dependências das escolas municipais – Alegação de vício de iniciativa e violação do princípio da tripartição dos poderes – Reconhecimento – Lei impugnada que cria atribuições à Secretaria da Educação e à Secretaria do Meio Ambiente, órgãos do Poder Executivo – Violação aos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, XIX, da Constituição Estadual – Vício de inconstitucionalidade que se verifica – Precedentes - Ação julgada procedente, para declarar inconstitucional, na íntegra, a lei local vergastada. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276024-22.2021.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/05/2022; Data de Registro: 20/05/2022)
>
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas.
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.706, de 16 de maio de 2019, do Município de Guarulhos ("estabelece como ilícito administrativo a coação exercida por guardadores de carros 'flanelinhas'"), de iniciativa legislativa, cujo artigo 4º dispõe que "a Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade Urbana fiscalizará a aplicação desta Lei, podendo, se necessário, fazer convênio com outras secretarias, órgãos ou entes federativos" – Lei que impõe a determinada Secretaria municipal tarefas próprias de administração, incluindo as de celebração de convênios com outras secretarias ou demais entes federativos, competências do Chefe do Poder Executivo que, por sua vez, não depende de autorização do Poder Legislativo – Lei que não tem caráter programático, autorizativo ou permissivo, senão

> determinante de atuação administrativa, e que deve ser implementada, posta em prática e cumprida pelo Poder Executivo – Diploma, portanto, que nitidamente dispõe sobre a atividade administrativa, importando manifesta invasão da esfera constitucional de iniciativa e atuação do Poder Executivo, o que importa ofensa aos princípios da separação de poderes, de iniciativa e da reserva de administração (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º; 24, § 2º, "2"; 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta) – Inconstitucionalidade configurada.
>
> Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2174844-31.2019.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/05/2020; Data de Registro: 12/05/2020)

Igualmente pacífica é a orientação do Tribunal paulista no sentido de que a fixação de prazos fatais pelo Poder Legislativo para a edição de regulamentação pelo Executivo viola a separação de Poderes e a reserva de administração:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.455, de 07 de março de 2019, do Município de Mauá, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos públicos e privados voltados aos ensino ou recreação infantil e fundamental do município de Mauá a capacitarem seu corpo docente e funcional em noções básicas de primeiros socorros" – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação de Poderes – Reconhecimento parcial – Instituição de obrigação para os estabelecimentos públicos de ensino ou recreação infantil e fundamental do Município – Norma de autoria parlamentar que envolve atos de gestão administrativa – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Inconstitucionalidade das expressões "públicos" (artigo 1º, caput), "ou estaduais" (artigo 3º, caput) e "da rede pública" (parágrafo único do artigo 3º) – Artigo 5º – Previsão de sanção pecuniária fixada em ato normativo do Poder Executivo – Incompatibilidade com a reserva de lei – Regulamentação – Inconstitucionalidade do artigo 6º – Determinação de regulamentação pelo Poder Executivo – Ausência de hierarquia entre os Poderes – Afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado – Ao Legislativo não cabe impor ao Executivo a regulamentação da lei, especificamente no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.
>
> Pedido procedente em parte. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299756-66.2020.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 04/08/2021)

Em segundo lugar, a proposta projeta impacto restritivo sobre a sociedade civil ao desrespeitar o regime de direito privado da futura Academia Mogimiriana de Letras e Artes. Embora o art. 1º, § 1º, reconheça a natureza de associação privada autônoma, os artigos 3º, 5º, 7º, 8º e 9º detalham o número de acadêmicos, critérios de admissão e patronos, fases do processo de seleção, requisitos do estatuto e perda de mandato.

Essa minudência legal viola frontalmente a **liberdade de associação** (art. 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal, que veda a interferência estatal no funcionamento das associações) e invade a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da CF; arts. 53 a 61 do Código Civil). A jurisprudência paulista rechaça intervenções legislativas que interfiram na gestão de entidades privadas ou condicionem o seu

funcionamento. A definição estatutária compete exclusivamente aos fundadores da entidade privada.

2.3. Do Impacto Orçamentário e Financeiro

Sob o prisma financeiro, o art. 11 da proposição dispõe que as despesas correrão por conta de dotações próprias, suplementadas se necessário, estipulando no parágrafo único que o projeto não acarreta obrigação de custeio permanente nem assegura transferência automática de verbas.

Quanto à salvaguarda do parágrafo único, há consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e com o art. 113 do ADCT, pois a lei não institui obrigação imediata de despesa continuada. Todavia, a menção genérica a dotações "suplementadas se necessário" deve ser suprimida do texto legal, por contrariar o art. 167, incisos V e VII, da Constituição Federal, que veda a autorização genérica ou aberta para abertura de créditos suplementares sem a indicação dos recursos correspondentes e sem lei específica.

2.4. Da Efetividade Prática da Proposta

No tocante à efetividade prática, a criação da ALMA constitui relevante incentivo sociocultural para Mogi Mirim. No entanto, a modelagem prevista no projeto apresenta entraves fáticos e legais que podem inviabilizar os seus objetivos caso o texto original seja mantido.

No campo do apoio financeiro mediante transferências voluntárias (art. 10 do PL), é preciso considerar que as parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor submetem-se estritamente à Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC). O art. 33 dessa legislação federal exige tempo prévio de existência e atuação das entidades privadas (ao menos um a três anos com CNPJ ativo e cadastro prévio). Portanto, sendo a ALMA uma entidade recém-fundada, não poderá receber de pronto transferências diretas de recursos municipais, o que frustraria a expectativa prática se a proposta for compreendida como fonte imediata de verbas.

De outro lado, a imposição de prazos curtos para a realização de chamamento e instituição de comissão geraria paralisia por vício jurídico. A efetividade real da proposta depende de uma atuação espontânea e autônoma da comunidade literária local, ficando a atuação do Município limitada à autorização genérica para fomento e cooperação.

2.5. Da Regulamentação das Diretrizes de Implementação e Fiscalização e Ajustes Redacionais

Para assegurar a plena conformidade jurídica e viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 105/2026, faz-se indispensável a apresentação de **substitutivo integral** ou de **emendas parlamentares corretivas**, adotando as seguintes diretrizes:

a) **Supressão dos artigos 4º e 6º:** excluir a obrigação do Chefe do Executivo de criar Comissão Instaladora por decreto e a imposição de prazos fatais de 90 e 120 dias, preservando a reserva de administração e a discricionariedade executiva;

b) **Supressão dos artigos 3º, 5º, 7º, 8º e 9º:** eliminar as exigências sobre número fixo de cadeiras, regras de seleção e cláusulas obrigatórias de estatuto, reservando tais matérias à livre autonomia dos instituidores da associação privada nos termos do Código Civil;

c) **Ajuste redacional dos artigos 1º, § 5º, e 10:** fixar o apoio logístico, a cessão de espaço público e eventuais parcerias como autorizações de caráter genérico e discricionário, vinculadas ao interesse público e ao cumprimento estrito da legislação de uso de bens municipais e do MROSC (Lei nº 13.019/2014);

d) **Adequação da cláusula orçamentária (art. 11):** remover a expressão "suplementadas se necessário", mantendo a menção a dotações próprias e a expressa inexistência de obrigatoriedade de repasse continuado, garantindo consonância com o art. 167 da CF e com a LRF.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Consultoria Jurídica da União dos Vereadores do Estado de São Paulo (UVESP), examinando o Projeto de Lei nº 105/2026 da Câmara Municipal de Mogi Mirim, opina:

a) Pela **legitimidade de iniciativa parlamentar** quanto às diretrizes gerais de fomento cultural e reconhecimento do valor social da ALMA (arts. 1º e 2º), amparada na competência concorrente dos arts. 23, 30, 215 e 216 da Constituição Federal e na tese do Tema 917 do STF;

b) Pela **inconstitucionalidade formal e material** dos artigos 4º e 6º do PL nº 105/2026, por vício de iniciativa e usurpação da competência de gestão do Poder Executivo (art. 2º da CF), ante a imposição impositiva de criação de comissão e a estipulação de prazos para atos regulamentares;

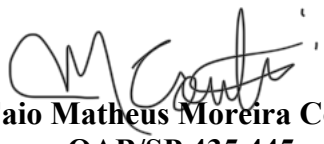
c) Pela **inconstitucionalidade material** dos artigos 3º, 5º, 7º, 8º e 9º, em decorrência de ingerência estatal indevida na organização interna de associação privada (art. 5º, inciso XVIII, da CF) e invasão da competência privativa da União sobre Direito Civil (art. 22, I, da CF);

d) Pela **necessidade de supressão da cláusula de suplementação automática** do art. 11, em observância ao art. 167 da CF e à Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como pela observância aos requisitos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) para futura concessão de apoio financeiro;

e) Pela **recomendação técnica de oferecimento de substitutivo integral ou emendas corretivas**, com o objetivo de depurar as normas de organização interna e intervenção executiva, viabilizando o regular prosseguimento do projeto sob feição estritamente autorizativa e indutora de políticas culturais locais.

O presente parecer ostenta natureza eminentemente opinativa e técnico-consultiva, não vinculando as deliberações soberanas das Comissões Permanentes e do Plenário da Câmara Municipal de Mogi Mirim no regular exercício do mandato representativo popular.

Consultoria Jurídica – UVESP, São Paulo, 9 de novembro de 2026.



Caio Matheus Moreira Couto
OAB/SP 435.445