

CONSULTA/0048/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal - Projeto de lei nº 08/2025, de autoria de Vereador - Institui o Programa de Agentes Mirins de Combate à Dengue – Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho o Projeto de Lei Nº 08/2025, que institui o PROGRAMA AGENTES MIRINS DE COMBATE À DENGUE NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Peço uma análise técnica e jurídica detalhada, levando em conta os seguintes pontos:

Competência de iniciativa.

A coerência das ações entre Secretaria de Educação e Secretaria de Assistência Social, propostas no texto com as atribuições legais de cada secretaria envolvida.

O impacto da proposta no município.

A viabilidade de implementação das atividades sugeridas, considerando a autonomia do Executivo para regulamentação.

Caso necessário, favor indicar ajustes na redação ou na estrutura do projeto para garantir sua aplicabilidade e conformidade com a legislação.

Aguardo o retorno com o parecer."

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a *análise do mérito* de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência e da iniciativa**.

Desta forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei somente sobre esses aspectos.

A criação do referido programa implicará na execução em "espaço pedagógico" com a determinação de atividades diversas, como jogos e gincanas (art. 3º, inc. I) e disponibilização de palestras (art. 3º, inc. III), por exemplo.

Há, ainda, autorização de cerimônia de formação e premiação, com a distribuição de certificados, medalhas e premiações (art. 6º).

Pois bem, vale lembrar que os Municípios possuem competência legislativa para "legislar sobre assuntos de interesse local", conforme o disposto no art. 30, inc. I, da Constituição Federal.

A expressão "interesse local", prevista na Constituição Federal, define a competência dos Municípios.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona:

"Desde a Constituição de 1934 (art. 13, *caput*), atribuía-se ao Município a competência nas matérias de seu 'peculiar interesse'. Esta expressão deu lugar à controvérsia mas acabou o seu sentido por cristalizar-se na lição da doutrina. De acordo com o ensinamento de Sampaio Dória, deve-se entender por 'peculiar interesse municipal tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente, de seu interesse' (cf. *Autonomia dos municípios*, Revista da Faculdade de Direito/USP, 24:419). Assim, estaria incluída na competência municipal questões que fossem de interesse preponderante do Município embora não exclusivamente de interesse local" (cf. *in Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. 1, Saraiva, São Paulo, 1990, p. 218).

Alexandre de Moraes ensina:

"Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)" (cf. *in Constituição do Brasil Interpretada*, 9ª ed., Atlas, São Paulo, 2013, p. 740).

Nessa toada leciona Hely Lopes Meirelles:

"O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [...] para Bonnard o peculiar interesse é o que se pode isolar, individualizar e diferenciar dos de outras localidades; [...] para Mouskheli é o que não afeta os negócios da Administração central e regional; [...]" (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 21ª ed., Malheiros, São Paulo, 2024, p. 106).

Portanto, *há interesse do Município em instituir o Programa de Agentes Mirins de Combate à Dengue.*

Por outro lado, vale dizer, ainda, que a *iniciativa* dos projetos de lei, em regra, é **concorrente**, havendo um espaço constitucional delimitado para a exclusividade do chefe do Poder Executivo nessa seara.

Entretanto, Hely Lopes Meirelles ensina:

“A atribuição típica e predominante 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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração” (cf. in ob. cit., p. 531) (grifo nosso).

Existe a possibilidade de o Poder Legislativo estabelecer programas em geral?

Sim, desde que não ingresse no “postulado constitucional da reserva de Administração”. Cada Poder deve tratar das suas próprias competências.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho:

“Por reserva de administração entende-se um núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra

as ingerências do parlamento” (cf. *in* *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 739).

O mesmo autor ainda adverte que existe uma “reserva de Governo”, de “núcleo essencial de matérias de exclusiva responsabilidade do Governo, imune às intervenções da Lei” e as “reservas constitucionais de administração”, que consistem em “[...] competências específicas directamente atribuídas ao governo pela própria Constituição” (cf. *in* ob. cit., p. 742).

Nesse sentido, colacionamos o seguinte trecho de ementa de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de carácter 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” (cf. *in* Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 427.574, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* de 10/2/2012).

No caso, em nossa opinião, o Poder Legislativo está ingressando em uma esfera de competência específica da Administração Pública municipal. Os

Vereadores não podem deflagrar o processo legislativo destinado à criação de um programa de agentes mirins de combate à dengue com o estabelecimento de premiações.

Finalmente, a lei autorizativa não exclui a aparente inconstitucionalidade do projeto.

Segundo José Afonso da Silva:

“Leis autorizativas, em regra, carecem de valor normativo em sentido substancial, enquanto se limitam a dar vida a uma relação entre o legislador e outro órgão da Administração ou a uma entidade pública, para permitir o desenvolvimento de uma atividade ou prática de ato de gestão extraordinária, ou seja, ato de competência do órgão ou entidade autorizada, mas dependente de autorização legislativa.

A Constituição prevê algumas hipóteses de leis autorizativas. Assim é que só por lei específica pode ser autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, assim como depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 37, XIX, e XX). Além desses casos, é necessária autorização legislativa para a alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo. A Lei de Orçamento Anual tem muito da natureza de lei autorizativa” (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 331).

Para Carlos Roberto de Alckmin Dutra, o Poder Legislativo tem utilizado leis autorizativas para contornar a limitação de iniciativas atribuída àquele órgão (cf. *in Processo Legislativo, Controle de Constitucionalidade e Legística*, Juruá, Curitiba, 2020, p. 193).

O referido autor ainda explica:

"Percebe-se que essas leis não possuem conteúdo normativo algum, pois não podem obrigar o Poder Executivo à prática de tarefas que lhe são inerentes e cuja regulamentação depende de sua exclusiva iniciativa.

São utilizadas pelos parlamentares como 'bandeiras' em favor de uma determinada causa, como, por exemplo, a criação de um novo 'campus' universitário; a criação de um programa especial na rede de ensino (v.g. para o aluno autista); a concessão de vantagens para categorias do funcionalismo etc. Mediante a sua aprovação, o parlamentar procura agradar um determinado seguimento social.

Todavia, essas leis possuem um efetivo evidentemente deletério: não criam direitos ou obrigações e o seu cumprimento não pode ser exigido. Subvertem, por outro lado, a função legislativa, pois ela não se destina a formular propostas ou 'bandeiras' em favor de determinadas causas, e maculam a própria essência da lei, que é, justamente, o seu caráter obrigatório.

A lei não é o instrumento indicado para propalar ideologias ou ações políticas, sugestão de medidas ao Governo etc. Para essas finalidades, o Parlamento possui meios adequados, como a indicação.

[...]

Entendemos que, no caso, revela-se, igualmente, a inconstitucionalidade finalística, pois o próprio conteúdo da lei já se mostra impróprio à finalidade inerente aos atos normativos: se o Poder Legislativo não tem competência para a regulamentação da matéria tratada na lei, suas normas acabam por não veicular conteúdo normativo algum – embora a lei aparentemente crie direitos e obrigações, na realidade, não o faz" (cf. in ob. cit., pp. 194 e 195).

Dessa forma, o **Projeto de lei nº 08/2025**, de autoria de Vereador, que institui o **Programa de Agentes Mirins de Combate à Dengue**, possui, em nosso sentir, vício de iniciativa.

Entendemos que a referida propositura não pode ser estabelecida pelo Poder Legislativo e não há dispositivos passíveis de correção em razão do vício noticiado. Há, ainda, enunciados autorizativos que também padecem de inconstitucionalidade.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 10 de fevereiro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico