

CONSULTA/0195/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 031/2025 – Iniciativa parlamentar – “Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Atividades Físicas e Esportivas para Idosos e dá outras providências” - Considerações gerais.

CONSULTA:

“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 31/2025, que "Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Atividades Físicas e Esportivas para Idosos e dá outras providências."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta no Município.

Efetividade da campanha e articulação com as secretarias e demais parcerias citadas no artigo 6º.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

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 proposições legislativas, 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.

O art. 30, inc. I, da Constituição Federal, estabelece: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari leciona sobre a competência legislativa dos Municípios:

“É da competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local, e sobre eles sua competência legislativa se realiza de forma privativa ‘Assuntos de interesse local’ é expressão que veio a substituir a expressão ‘peculiar interesse do Município’. É necessário o entendimento correto de ‘assunto de interesse local’ quando se quer analisar a competência municipal na atual Constituição do Brasil.

Atual é a lição do Mestre Sampaio Dória que, sob império da Constituição anterior, após distinguir o ‘privativo’ do ‘peculiar’, conclui que ‘o entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados e com os

interesses da Nação decorre da natureza das coisas. O que diferencia é a predominância, e não a exclusividade’.

Foi este mesmo critério, o da predominância do interesse, que norteou o constituinte federal de 1988, do que se pode concluir que os assuntos de interesse local, dentro da melhor técnica legislativa, serão definidos estudando-se, caso a caso, qual o interesse predominante para fixação da competência do Município.

Dessa forma, a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna, e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual que venha a violar este campo de autonomia do Município incorrerá em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências prevista na Lei Maior do Estado brasileiro.

Ressalte-se, por oportuno, que interesse local não quer dizer interesse único e privativo dos Municípios. Não há interesse local que também não seja reflexamente da União e dos Estados-Membros como não há interesse nacional ou regional que não se reflita nos Municípios como parte integrante de uma realidade maior que é a Federação brasileira” (cf. *in Direito Municipal*, 5ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 108).

José Cretella Júnior ensina:

“Competência municipal da Comuna é seu direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assuntos de interesse local, isto é, assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, em tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República” (cf. *in Comentários à Constituição de 1988*, V. IV, 2ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1992, p. 1.883).

E prossegue:

“O vocábulo ‘peculiar’ deve ser bem entendido, porque alguns o dão, indevidamente, como sinônimo de ‘exclusivo’. Neste caso, ‘peculiar interesse do Município referir-se-ia assuntos exclusivos do Município, assuntos dos quais não participaria de maneira alguma o Estado-membro em que se localiza Município, nem a União. O critério da ‘exclusividade’ aplicado à regra do peculiar interesse, é totalmente insustentável.

Na realidade, o Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez está situado dentro do país, que é a ‘união indissolúvel’ dos Estados-membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a ‘predominância”, jamais a ‘exclusividade’. Assim, o hospital, que certo Município crie e ponha em funcionamento, é interesse peculiar do Município, mas não exclusivo, não privativo, porque a saúde interessa não só ao Estado-membro, como a todo o país. Se ocorre acidente em estrada federal ou estadual, o atendimento da vítima é feito pelo hospital do Município mais próximo.

Peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere, primariamente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o País” (cf. *in* ob. cit., p. 1.889).

Portanto, há competência para o Município legislar sobre o **Programa Municipal de Atividades Físicas e Esportivas para Idosos?**

Certamente. Trata-se de interesse relacionado à comunidade local e, portanto, com predominância do Município para legislar. Os legisladores municipais podem criar os programas necessários para beneficiar a sua própria população, como é o caso do **Projeto de Lei nº 031/2025**.

O **Projeto de Lei nº 031/2025** precisa ser apreciado, ainda, sob a luz do sistema constitucional de atribuição de iniciativas dos projetos de lei, com previsão no art. 61, da Constituição Federal.

Kildare Gonçalves Carvalho explica sobre a iniciativa:

“O primeiro ato do processo legislativo é a iniciativa. A iniciativa deflagra e impulsiona o trâmite legislativo. Por meio dela o titular legislativo competente encaminha o projeto de lei, depositando-o junto à Mesa da Casa Legislativa competente (Câmara dos Deputados ou Senado Federal), objetivando sua aprovação, para afinal se converter em lei” (cf. *in Técnica Legislativa*, 5ª ed., Del Rey, Belo Horizonte, 2010, p. 153 e p. 154).

Marcelo Novelino explica sobre a regra de iniciativas na Constituição Federal:

“A regra é a iniciativa concorrente (geral ou comum), na qual a legitimidade para iniciar o processo legislativo sobre determinada matéria é atribuída a mais de uma autoridade ou órgão. É o caso, e.g., da iniciativa do Executivo e do Legislativo para tratar de matéria tributária que, diversamente das matérias orçamentárias, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 165), foram reservadas ao Presidente da República apenas nos Territórios (CF, art. 61, § I.º, II, ‘b’)” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 18ª ed., JusPodivm, Salvador, 2023, p. 718) (grifo nosso).

O **Programa Municipal de Atividades Físicas e Esportivas para Idosos** previsto pelo **Projeto de Lei nº 031/2025** abrange a criação e a manutenção

de academias ao ar livre em espaços públicos, a disponibilização de profissionais capacitados para a orientação e o acompanhamento das atividades, a promoção de atividades físicas e esportivas e a realização de campanhas educativas.

Há, ainda, diretrizes para o programa que envolvem a adoção de normas de acessibilidade e a manutenção periódica dos equipamentos e a infraestrutura das academias ao ar livre, dentre outras.

Há cláusulas autorizativas previstas nos artigos 5º e 6º, do **Projeto de Lei nº 031/2025**.

A implementação de políticas públicas é de iniciativa concorrente, – desde que, é claro, não implique criação, reestruturação e/ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver, por exemplo, § 1º do art. 61 da Constituição da República, dispositivos reproduzidos na Constituição do Estado e Lei Orgânica do Município).

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado ‘rua da saúde’. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (cf. in Agravo Regimental nº 290.549, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Tóffoli, *DJe* de 28/3/2012).

Por sua vez, o Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu:

"Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei n.º 5.862, de 08 de abril de 2024, do Município da Estância Turística de Tremembé, que 'dispõe sobre a implantação de 'Programa Educacional para a prática de educação física inclusiva adaptada para estudantes com deficiência'. 1. Ausência de vício de iniciativa - Ato normativo de origem parlamentar - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente. 2. Norma abstrata e genérica que visa conferir efetividade ao direito constitucional de integração social dos jovens portadores de deficiência, além de promover a proteção da infância e juventude, eliminando qualquer forma de discriminação (arts. 227, inciso II e e 244 da Lei Maior) - Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula matéria inserida na reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada. 3. Usurpação de competência da União não evidenciada - Inexistência de disposição que altere a grade curricular de ensino - Competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre educação, proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, além de proteção à infância e juventude (art. 24, incisos IX, XIV e XV da CF) - Municípios que podem legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). 4. Artigo 3º - Autorização para a realização de convênios - Inadmissibilidade - Ingerência indevida na organização administrativa - Desrespeito aos princípios da Reserva de Administração e da Separação dos Poderes - Reconhecimento - Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, e XIX, alínea "a", e 144, todos da Carta Paulista. 5. Ação parcialmente procedente" (cf. in ADI nº 2122354-56.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Vianna Cotrim, J. em 11/9/2024) (grifos nossos).

Para a Corte paulista, “[...] a mera instituição de programas não é matéria relacionada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo”. Além disso, o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu inexistente a inconstitucionalidade de projeto de lei de iniciativa parlamentar que define “os contornos de programa social, sem prescrever como o Poder Executivo deverá agir, concretamente, para implementá-lo, sem atrelar órgãos da Administração Municipal à sua execução e sem impor obrigações específicas, prazos ou metas” (cf. *in* ADI nº 2114485-42.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Sílvia Rocha, *J.* em 7/8/2024). O Tribunal de Justiça reconheceu a constitucionalidade das “normas gerais e abstratas” dos dispositivos de lei municipal que criou um programa municipal, de iniciativa parlamentar (cf. *in* ADI nº 2144748-91.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Luciana Bresciani, *J.* em 13/9/2023).

Ressalte-se que a Constituição Federal estabelece que é dever Estado, da família e da sociedade colaborarem para o amparo dos idosos, conforme estabelece o art. 230.

Contudo, cremos que o **Projeto de Lei nº 031/2025** contém vícios incontornáveis de acordo com os dispositivos elaborados.

Segundo Hely Lopes Meirelles, em tradicional lição sobre o tema,

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 650) (grifos nossos).

A iniciativa parlamentar de projeto de lei que crie atribuições e obrigações aos órgãos públicos do Poder Executivo contém vício de inconstitucionalidade.

Nesse diapasão, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento” (cf. in Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 653.041, 1ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 8/8/2016).

E, também:

“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. [...]

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” (cf. in ADI nº 2.364, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* de 6/3/2019).

Embora o **Projeto de Lei nº 031/2025** veicule matéria relacionada às políticas públicas de proteção à população idosa, há dispositivos específicos que criam atribuições gerais ao Poder Executivo, tal como a criação e a manutenção de academias ao ar livre em espaços públicos e a disponibilização de profissionais capacitados para a orientação, o que interfere diretamente na gestão dos servidores públicos.

Também há autorizações (artigos 4º e 6º, do **Projeto de Lei nº 031/2025**) para que o Poder Executivo firme ajustes com entidades públicas e privadas, o que, em nosso sentir, invade a esfera de organização e funcionamento do Poder Executivo (cf. in ADI nº 2137517-76.2024.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Matheus Fontes, *J.* em 11/9/2024).

Dessa forma, o **Projeto de Lei nº 031/2025** contém dispositivos que, em nossa opinião, interferem indevidamente na organização e funcionamento do Poder Executivo que merecem ser reavaliados pela Câmara Consultante.

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, 17 de abril de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP nº 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico