

CONSULTA/0329/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 61/2025 – Iniciativa parlamentar – Institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores e dá outras providências - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 61/2025, que "Institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores, e dá outras providências."

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

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta no Município quanto a capacitação de cuidadores.

Efetividade do programa.

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 **Projeto de Lei nº 61/2025** institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores e dá outras providências, com o “objetivo de oferecer formação e qualificação gratuita para cuidadores de crianças, idosos e pessoas com deficiência no Município” (art. 1º). O Poder Executivo ainda fica autorizado a “desenvolver o Programa por meio de parcerias ou instituições conveniadas” (art. 2º) e “emitir certificado de conclusão aos participantes aprovados e incentivar a criação de banco de cuidadores qualificados, para facilitar sua inserção no mercado de trabalho” (art. 5º).

Há competência do Município para legislar sobre a criação de um programa destinado à capacitação de cuidadores. Afinal, ensina Mayr Godoy:

“Se a matéria toca ao interesse local, a competência é do Município, ainda que reflexamente, a União ou o Estado possam ter interesse na mesma matéria. Não mais se exige que seja peculiar ao Município; agora, sendo a matéria do interesse local, ela fica compreendida na competência municipal, a menos que, expressamente, a Constituição tenha deferido às outras esferas de governo, como é, discutivelmente,

a legislação sobre direito urbano., só atribuídos à União e aos Estados, ainda que compreendida a competência suplementar do Município.

[...]

A compreensão desse conceito de interesse local abarca todos os aspectos relacionados às necessidades do governo municipal para a realização dos seus objetivos, onde se incluem a satisfação das expectativas dos Municípios” (cf. *in A Lei Orgânica do Município Comentada*, 2ª ed., Liv. e Ed. Universitária de Direito, São Paulo, 2006, p. 63).

Não há dúvidas de que o Município pode oferecer treinamentos profissionais à população para a capacitação ou para a inserção ou recolocação no mercado de trabalho. Os legisladores locais têm a aptidão para perceber as necessidades da comunidade e decidir pela oferta de cursos e programas destinados à população.

Vale dizer, ainda, que o processo legislativo merece ser avaliado conforme a iniciativa que, na lição de Uadi Lammêgo Bulos, é “a fase introdutória do procedimento legislativo ordinário” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 9ª ed., Saraiva, São Paulo, 2015, p. 1.176).

José Afonso da Silva diz que “A iniciativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante a apresentação de um projeto de lei, de decreto legislativo, conforme se queira regular matéria dependente de um desses atos” (cf. *in Manual do Vereador*, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 107).

O mesmo autor prossegue: “Atualmente, o poder de iniciativa das leis cabe, essencialmente, às Assembléias e ao Executivo. Ao Legislativo, ele é conferido diretamente a cada membro em particular ou a grupos e a certos organismos internos

da Câmara (comissões, p. ex.)” (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 137).

Temos recomendado que o Poder Legislativo evite deflagrar o processo legislativo que:

- Crie, reestruture ou fixe novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;
- Não edite lei meramente autorizativa;
- Não interfira na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.) e à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração.

O Supremo Tribunal Federal decidiu:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.).

A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade

constitucional da norma que dele resulte” (cf. in ADI nº 2.364, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Vale destacar que a função primordial da Edilidade é elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Em nossa opinião, o **Projeto de Lei nº 61/2025**, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Municipal de Capacitação de Cuidadores e dá outras providências, deve ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo.

O referido programa é bastante específico em sua elaboração, com atos de efeitos concretos, que não criam uma política pública de modo geral.

Finalmente, o **Projeto de Lei nº 61/2025** contém autorizações ao Poder Executivo (art. 2º e art. 5º) incompatíveis com a reserva de iniciativa. Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, “Não cabe ao Poder Legislativo editar ‘normas autorizativas’ de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração” (cf. in ADI nº 2303717-10.2023.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Silvia Rocha, *J.* em 19/6/2024).

Dessa forma, em nosso sentir, o **Projeto de Lei nº 61/2025** contém vício de iniciativa por ter sido proposto por Vereador.

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, 11 de junho 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