

CONSULTA/0516/2025/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 110/2025 – Iniciativa parlamentar – Dispõe sobre o controle integrado de formigas cortadeiras - Considerações gerais.**

**CONSULTA:**

*“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 110/2025, que “DISPÕE SOBRE O CONTROLE INTEGRADO DE FORMIGAS CORTADEIRAS NO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.*

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

*O impacto da proposta no município.*

*Efetividade da regulamentação da política municipal instituída pelo projeto de lei.*

*Considerações gerais acerca da multa a ser imposta.*

*Regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização da lei.*

*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, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando na área do Direito Administrativo, Direito Municipal, Direito Tributário, Recursos Humanos, Departamento Pessoal, eSocial, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Contabilidade e Contabilidade Pública, Organização Contábil, Gestão, Controle Financeiro, Encerramento de Exercício, Prestação de Contas, AUDESP, dentre outros assuntos correlatos, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais, e pautadas em casos concretos e dúvidas pontuais sobre os temas relacionados à nossa área de atuação.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros, na forma ora proposta.

Ademais, registre-se 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.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

Pois bem, o art. 1º, do **Projeto de Lei nº 110/2025**, estabelece: “Fica instituída a Política Municipal de Controle Integrado de Formigas Cortadeiras, no âmbito do município de Mogi Mirim, visando à prevenção, monitoramento, manejo e combate sustentável dessas pragas em áreas públicas e privadas”.

Há competência do Município para legislar sobre a criação de um programa de controle integrado de formigas cortadeiras em âmbito local.

Mayr Godoy explica sobre o interesse local, cuja competência legislativa pertence ao Município, de acordo com o art. 30, inc. I, da Constituição Federal:

“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).

Com total autonomia legislativa para legislar sobre os interesses locais, o Município pode criar a Política de Controle de Formigas Cortadeiras. Cabe à comuna dispor sobre os programas necessários para o benefício da população, o que inclui o enfrentamento dos referidos insetos.

Todavia, há dispositivos do **Projeto de Lei nº 110/2025** que merecem ser apreciados com cautela sob a perspectiva da iniciativa.

José Afonso da Silva diz que iniciativa legislativa “É, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo. Em termos rigorosos, ela consiste no poder da estabelecer a formação do direito objetivo (a lei) e no poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico. Em rigor, não é ato de processo legislativo, mas o ato que o desencadeia; sem iniciativa o Poder Legislativo não funciona” (cf. *in Comentário Contextual à Constituição*, 10ª ed., Malheiros, São Paulo, 2024, p. 415).

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;

- Não fixe período para a regulamentação da lei.

O Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, orienta:

“Nesse quadro delineado pela própria Constituição da República, a ação legislativa do Estado-membro revela-se essencialmente condicionada pela necessidade de fiel observância e submissão às diretrizes constitucionais referentes ao postulado da iniciativa reservada, em tema de formação das leis.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do 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 jurídica do ato legislativo eventualmente editado” (cf. *in* ADI nº 2.364, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 6/3/2019).

Os artigos 4º, 7º, 10 e 13, do **Projeto de Lei nº 110/2025**, contém autorizações ao Poder Executivo. Os artigos 6º e 11, do **Projeto de Lei nº 110/2025**, impõem atribuições ao Poder Executivo.

Vale destacar que a função primordial do Poder Legislativo é elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos municípios, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração. A criação de normas abstratas e genéricas pela Câmara Municipal não implica, necessariamente, em inconstitucionalidade, conforme decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

“Disso decorre que proposições legislativas concernentes à instituição de programa para incentivo ao esporte, ainda que impliquem concessão de bolsas, não

se submetem necessariamente à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Chefe do Poder Executivo, notadamente na hipótese sub judice em que a norma, elaborada em caráter abstrato e genérico, não cria qualquer obrigação a órgãos e funcionários da administração e local e tampouco especifica o valor do benefício a ser pago pela Municipalidade” (cf. in ADI nº 2124677-97.2025.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Vianna Cotrim, *J.* em 20/8/2025) (grifos nossos).

Em nossa opinião, o **Projeto de Lei nº 110/2025**, de iniciativa parlamentar, que institui a Política Municipal de Controle Integrado de Formigas Cortadeiras, possui dispositivos que ofendem o princípio da separação entre os Poderes (art. 2º, da Constituição Federal), pois fixa atos de efeitos concretos, que não criam uma política pública de modo geral.

Finalmente, o **Projeto de Lei em análise** contém autorizações ao Poder Executivo 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 110/2025** contém cláusulas com vício de iniciativa por ter sido proposto por Vereador que merecem ser repensadas.

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, 3 de setembro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP n° 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico