



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 86/2025 – Institui no município de São Pedro o “Programa Aposentadoria Justa”, voltado à orientação, apoio e defesa dos direitos dos idosos aposentados frente a abusos bancários e endividamento, e dá outras providências.

A competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, por se tratar de tema de interesse local.

No que se refere à iniciativa legislativa, também não há impedimentos legais, uma vez que a proposição versa sobre assunto de iniciativa comum dos parlamentares e do chefe do Executivo, nos termos do artigo 47 da Lei Orgânica do Município.


Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 18 de agosto de 2025.

Sala das Comissões,


Daniel José Sepulveda
Presidente

Albino Antunes
Relator


Cristiano Duarte Neto
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei nº 86/2025** – Institui no município de São Pedro o “Programa Aposentadoria Justa”, voltado à orientação, apoio e defesa dos direitos dos idosos aposentados frente a abusos bancários e endividamento, e dá outras providências.

A competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como do artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, por se tratar de tema de interesse local.

No que se refere à iniciativa legislativa, também não há impedimentos legais, uma vez que a proposição versa sobre assunto de iniciativa comum dos parlamentares e do chefe do Executivo, nos termos do artigo 47 da Lei Orgânica do Município.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Verifica-se que atende aos requisitos legais e não possui vícios que impeça sua apreciação em Plenário.

São Pedro, 18 de agosto de 2025.

Albino Antunes
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº: 067/2025

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 86/2025 – INSTITUI NO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO O PROGRAMA APOSENTADORIA JUSTA, VOLTADO À ORIENTAÇÃO, APOIO E DEFESA DOS DIREITOS DOS IDOSOS APOSENTADOS FRENTE A ABUSOS BANCÁRIOS E ENDIVIDAMENTO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Autores: Vereador Carlos Eduardo Oliveira – “Du Sorocaba”; e Vereador José Roberto de Moura – “Dudu”.

***EMENTA:** Projeto de Lei – Instituição do “Programa Aposentadoria Justa”, voltado à orientação, conscientização e proteção de aposentados contra abusos bancários e superendividamento – Competência legislativa municipal reconhecida (art. 30, I e II, da CF/88 e art. 15 da LOM) – Iniciativa parlamentar legítima – Matéria de interesse local e de relevância social – Precedentes do STF (Tema 917) e TJSP favoráveis – Vício de inconstitucionalidade formal no art. 5º, que impõe prazo para regulamentação ao Executivo – Opinião favorável à tramitação do projeto, com ressalva quanto ao dispositivo inconstitucional.*

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Ilustres Vereadores mencionados em epígrafe, enquanto representantes do Poder Legislativo local, que visa dispor sobre a instituição do “Programa Aposentadoria Justa”, no âmbito do Município de São Pedro.

Neste sentido, observa-se que a propositura tem por finalidade estabelecer diretrizes gerais para a criação e execução de programa municipal voltado à população idosa aposentada, com foco na orientação jurídica, financeira e social, visando à prevenção do superendividamento e à proteção contra práticas abusivas no mercado de crédito, especialmente no âmbito bancário.

Na justificativa, os autores destacam que a fragilidade da população idosa frente ao sistema financeiro é uma realidade crescente, especialmente diante da expansão da oferta de crédito consignado e das práticas abusivas que frequentemente resultam em endividamento excessivo. Citam, ainda, a importância de ações preventivas e educativas, em articulação com instituições como a OAB, Procon e Defensoria Pública, como forma de assegurar o acesso à informação qualificada e ao exercício pleno dos direitos fundamentais dos aposentados.

É o relatório, passo a opinar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE GERAL DA PROPOSITURA



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Inicialmente, não se verifica qualquer vício de competência na propositura em análise.

A Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios competência legislativa para tratar de matérias que envolvam interesses locais, suplementando as normas federais e estaduais quando necessário. Nesse sentido, o art. 30, incisos I e II¹, estabelece que compete aos Municípios “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e estadual no que couber*”.

No caso em tela, a instituição do “Programa Aposentadoria Justa” configura matéria de inequívoco interesse local, na medida em que trata de política pública voltada à proteção e orientação da população idosa aposentada frente a práticas abusivas e ao endividamento excessivo. A proposta busca promover a cidadania financeira, a dignidade e a autonomia desse grupo, atendendo a demandas concretas e recorrentes no âmbito da comunidade municipal.

Além disso, a própria CF/88, em seu art. 230, estabelece que “*a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida*”, o que reforça a legitimidade dos entes federativos, inclusive os Municípios, para instituírem programas voltados à proteção dos direitos dos idosos aposentados, especialmente no que se refere à sua segurança financeira, autonomia e acesso à informação qualificada.

Neste sentido, é possível aferir que o “Programa Aposentadoria Justa”, conforme tratado na propositura, se insere no cumprimento desse dever constitucional, promovendo a inclusão, a cidadania e a prevenção de abusos contra um dos segmentos mais vulneráveis da população, harmonizando-se com o princípio da dignidade da pessoa humana e da proteção especial aos idosos.

No que se refere à iniciativa legislativa, em que pese ser corriqueira a controvérsia acerca da possibilidade de deflagração de projeto de lei que cria/institui políticas públicas pelo Poder Legislativo, entendo que não há vício na propositura ora analisada.

Isto porque a análise da constitucionalidade da iniciativa do Projeto de Lei nº 86/2025 deve considerar os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de São Paulo no que se refere à reserva de iniciativa legislativa.

Com efeito, o art. 61 da CF/1988 estabelece que a iniciativa das leis ordinárias e complementares cabe, como regra, a qualquer membro ou comissão do Poder Legislativo, além de outras autoridades e entes legitimados. As exceções a essa regra estão previstas no §1º do mesmo dispositivo, que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre matérias como criação de cargos públicos, estrutura da administração, regime jurídico de servidores, matérias orçamentárias, dentre outras.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Cabe ressaltar que se trata de rol taxativo, cujo conteúdo deve ser interpretado de forma restritiva, conforme fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral (ARE 878.911 RG), ocasião em que a Corte decidiu que não configura vício de iniciativa lei de origem parlamentar que, ainda que crie despesa, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração nem do regime jurídico de seus servidores:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

No plano estadual, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, reforça essa sistemática ao prever as hipóteses de iniciativa exclusiva do Governador. O dispositivo não apenas repete, em linhas gerais, as matérias de iniciativa reservada previstas na Constituição Federal, como também reafirma que o Chefe do Executivo detém competência privativa para propor leis que versem sobre estrutura administrativa, cargos, servidores, orçamento e demais atos típicos de gestão. Tal norma, por simetria, também serve de parâmetro para a análise da constitucionalidade de projetos de lei de iniciativa parlamentar em âmbito municipal.

No caso específico do Município de São Pedro, a Lei Orgânica local também trata da reserva de iniciativa legislativa em seu art. 49, estabelecendo que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica; regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias de servidores do Poder Executivo; estrutura e atribuições das secretarias e órgãos da administração; bem como matérias orçamentárias, financeiras e concessão de auxílios ou subvenções.

Da leitura conjugada desses dispositivos, infere-se que a restrição à iniciativa parlamentar abrange apenas matérias de organização interna do Poder Executivo, estrutura administrativa, servidores, finanças públicas e atos de gestão vinculada.

No caso do Projeto de Lei nº 86/2025, entendo que a iniciativa parlamentar é legítima, pois a proposição não interfere diretamente na organização administrativa do Poder Executivo nem cria ou altera cargos, funções ou atribuições de órgãos públicos, tratando-se de norma de caráter programático, que estabelece diretrizes gerais para a instituição de política pública voltada a um grupo social vulnerável – a população idosa –, em consonância com os deveres



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

constitucionais de proteção à pessoa idosa (art. 230, CF/88) e com a competência municipal para legislar sobre interesse local (art. 30, I e II, CF/88).

Outrossim, a proposição limita-se a enunciar objetivos, princípios e metas a serem perseguidos pelo Poder Público, deixando ao Executivo a regulamentação da lei e a definição das medidas concretas para a implementação do programa, respeitando-se a discricionariedade administrativa. Assim, a princípio, não há ingerência indevida na esfera típica de gestão do Executivo, mas sim a fixação de diretrizes que traduzem a função normativa e indutora própria do Poder Legislativo, razão pela qual não se verifica vício formal de iniciativa, salvo melhor juízo.

Conforme já aventado acima, a jurisprudência da Suprema Corte oferece respaldo à iniciativa parlamentar em casos como o presente. Na ADI 4723/AP, discutiu-se a constitucionalidade da Lei Estadual nº 1.597/2011 do Amapá, de origem parlamentar, que instituiu a “Casa de Apoio aos Estudantes e Professores provenientes do interior do Estado”, com o objetivo de oferecer suporte logístico e social a estudantes e docentes deslocados para a capital. Alegava-se vício de iniciativa, sob o argumento de que a lei criaria encargos para a Administração Pública. O STF, no entanto, julgou a ação improcedente, assentando que a norma não criou, extinguiu ou alterou órgãos da Administração Pública, nem invadiu a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo, por se tratar de política pública voltada à concretização de direitos sociais constitucionais, notadamente o direito à educação (art. 6º da CF/88). O Ministro Edson Fachin, relator da decisão, destacou que:

“Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. [...] Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.” (ADI 4723/AP, j. 22.06.2020).

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reiteradamente reconhecido que não há vício de iniciativa em leis municipais de iniciativa parlamentar que instituem programas ou estabelecem diretrizes de políticas públicas, desde que observadas algumas balizas constitucionais.

A título de exemplo, no julgamento da ADI nº 2144748-91.2023.8.26.0000, o Órgão Especial do TJSP julgou constitucional, em linhas gerais, a lei municipal de Santo André que instituiu o “Programa Habilidade”, de iniciativa parlamentar, voltado à reinserção de idosos no mercado de trabalho. Naquela oportunidade, o TJSP afirmou que a instituição de programas de proteção aos idosos está em harmonia com o art. 230 da CF/88, o qual impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de amparar as pessoas idosas. Assim consignou a Corte:

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André impugnando a Lei nº 10.657/2023, de iniciativa parlamentar, que criou o “Programa Habilidade”, o qual possui como objetivo promover a reinserção de idosos



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

no mercado de trabalho - Ausência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão geral - Matéria diretamente relativa ao direito social previsto no art. 6º da Carta República e ao dever comum preconizado no art. 230, caput da Constituição Federal, desaguando, em última instância, nos princípios insculpidos nos art. 1º, III e 3º, I e IV da Carta Magna - Alinhamento, ademais, com o Estatuto do Idoso - Precedentes do E. STF chancelando a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que prestigiam direitos sociais - TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO São Paulo Direta de Inconstitucionalidade nº 2010525-36.2025.8.26.0000 -Voto nº 12 Manutenção, pois, das normas gerais e abstratas que delineiam o programa em tela (...) Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2144748- 91.2023.8.26.0000; Rel. Des. Luciana Almeida Prado Bresciani; Órgão Especial; j.13.09.2023).

Ainda nessa linha, o Tribunal Bandeirante julgou parcialmente procedente a ADI nº 2328689-10.2024.8.26.0000, proposta pelo Prefeito do Município de Mauá contra a Lei Municipal nº 6.233/2024, que instituiu o “Programa Municipal de Teleassistência”. Na ocasião, o Órgão Especial entendeu que normas programáticas, genéricas e abstratas, ainda que envolvam matéria de saúde ou assistência social e impliquem eventual aumento de despesa, não padecem de vício de iniciativa nem violam a separação de poderes, desde que não interfiram na organização administrativa nem imponham atribuições específicas ao Executivo. Apenas o artigo 4º da aludida lei, que designava expressamente a secretaria responsável e disciplinava obrigações concretas, foi declarado inconstitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 6.233, DE 1 DE JULHO DE 2024, QUE “INSTITUI O “PROGRAMA MUNICIPAL DE TELEASSISTÊNCIA” NO MUNICÍPIO DE MAUÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – NORMAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE SUPREMA ART. 4º DA LEI IMPUGNADA - ESTABELECIMENTO DA FORMA COM QUE SE DARÁ A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA, DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL ENCARRREGADOS DE IMPLEMENTÁ-LO E DE SUAS OBRIGAÇÕES INCONSTITUCIONALIDADE, POR INGRESSAREM NO CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA “A”, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP – Órgão Especial - ADI nº 2328689-10.2024.8.26.0000; Rel. Des. Matheus Fontes; julgado em 19/02/2025; publicado em 20/02/2025)



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

No mais, com exceção ao artigo 5º (que será abordado a seguir), não se verificam vícios materiais de inconstitucionalidade na propositura, uma vez que a instituição do programa ora analisado não afronta princípios ou normas fundamentais da Constituição Federal ou da Constituição Estadual.

II.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 5º (FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO)

O art. 5º do Projeto de Lei nº 86/2025 estabelece que a regulamentação da norma deverá ocorrer "no prazo de 60 dias". Tal previsão, embora bem-intencionada do ponto de vista da efetividade normativa, incorre em vício de inconstitucionalidade, por violar o princípio da separação dos Poderes e a reserva de administração conferida ao Chefe do Executivo.

Conforme sedimentado pelo Órgão Especial do TJSP, "não cabe ao Poder Legislativo fixar prazo para o Poder Executivo regulamentar norma" (TJSP, ADI nº 2020123-48.2024.8.26.0000, j. 26.02.2025), haja vista que tal prática configura ingerência indevida do Legislativo sobre a esfera de competência privativa do Executivo, pois compromete o juízo de conveniência e oportunidade inerente à função administrativa.

O Supremo Tribunal Federal já firmou idêntico entendimento no julgamento da ADI 4727 (Rel. Min. Gilmar Mendes), reforçando que a Constituição Federal atribui ao Executivo o papel de chefe da Administração, com liberdade para definir o momento e o modo de implementação das normas, nos termos do art. 84, II, da CF/88.

À luz desses precedentes, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da expressão que impõe prazo ao Executivo no art. 5º do Projeto de Lei em exame.

Neste passo, recomenda-se a apresentação de emenda legislativa com o objetivo de adequar a redação do art. 5º, suprimindo a imposição de prazo certo, mas preservando a orientação de que tal regulamentação se dará nos termos a serem definidos pelo Poder Executivo, respeitando-se sua margem de discricionariedade administrativa.

A técnica legislativa apropriada, neste caso, é a da Emenda Modificativa, conforme classificação regimental:

Artigo 155 – Emenda é a proposição apresentada como acessório de outra

*§ 1º - As Emendas podem ser Supressivas, Substitutivas, Aditivas, Modificativas, Aglutinativas e de Correção: I - Emenda Supressiva é a que visa suprimir, em parte ou no todo, o artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto; II - Emenda Substitutiva é a que deve ser colocada em lugar do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto; III - Emenda Aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto; **IV - Emenda Modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item, sem alterar a sua substância;** V - Emenda Aglutinativa é a que determina a fusão de dois ou mais dispositivos sobre a*



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

mesma matéria; VI - Emenda de Correção é a que tem por objetivo proceder à correção de erros gramaticais, de numeração de artigos, parágrafos, incisos ou alíneas, além de outros, e é atribuição da Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamentos.

Sugere-se, portanto, a apresentação de Emenda Modificativa para ajustar a redação do art. 5º, eliminando a fixação de prazo e mantendo a coerência normativa da proposição, em consonância com os limites constitucionais da função legislativa.

III. DOS REQUISITOS LEGAIS DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Além disso, o projeto deverá ser analisado pelas seguintes Comissões Permanentes da Câmara Municipal:

- Comissão de Justiça, Redação, Finanças e Orçamento, responsável pela análise da constitucionalidade, legalidade, redação e impacto financeiro da proposta (art. 54 do RICM).

- Comissão de Educação, Cultura, Saúde, Meio Ambiente, Esportes, Turismo, Assistência Social, Obras e Serviços Públicos, Indústria, Comércio, Agricultura, Atividades Privadas e Segurança Municipal, que analisará os aspectos relacionados à política pública proposta (art. 55 do RICM).

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para os casos em apreço é o de maioria simples, nos termos do artigo 193, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer a dois turnos de discussão e votação, ou turno único na hipótese de aprovação de regime de Urgência Especial.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

a) pela **PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 86/2025, tão somente em relação ao art. 5º, o qual impõe indevidamente prazo ao Chefe do Poder Executivo para regulamentação da norma, violando o princípio constitucional da separação dos Poderes, recomendando-se, para a correção do vício, a elaboração de **Emenda Modificativa** que adeque a redação do dispositivo, conforme fundamentado neste parecer;

b) pela **CONSTITUCIONALIDADE E VIABILIDADE JURÍDICA** no tocante aos demais aspectos formais e materiais do Projeto de Lei nº 86/2025, que se apresenta compatível com a ordem constitucional vigente, reunindo condições para prosseguir em seu trâmite regimental nesta Egrégia Casa Legislativa.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial



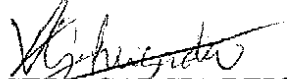
Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 07 de agosto de 2025.


VICTOR GARCIA REIGADA
ADVOGADO LEGISLATIVO
OAB/SP N° 410.485