



**Procedência:** Câmara Municipal de Santa Luzia/MG.

**Data:** 11 de junho de 2026.

**Ementa:** Anteprojeto de Lei – Programa Municipal de Incentivo à Saúde e Qualidade de Vida da Pessoa Idosa – Custeio parcial ou integral de mensalidades em academias e centros de atividade física – Matéria de interesse local – Proteção à pessoa idosa – Saúde preventiva – Política pública com potencial repercussão orçamentária – Competência do Município – Anteprojeto como indicação aprimorada – Necessidade de submissão ao juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo – Viabilidade de tramitação como APL, com recomendações

## I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Anteprojeto de Lei nº 047/2026, de autoria do Vereador Nandinho, que “institui o Programa Municipal de Incentivo à Saúde e Qualidade de Vida da Pessoa Idosa, destinado ao custeio parcial ou integral de mensalidades em academias e centros de atividade física para idosos no Município de Santa Luzia, e dá outras providências”.

A proposição tem por objetivo instituir, no âmbito municipal, programa destinado à promoção da atividade física regular da pessoa idosa, mediante custeio parcial ou integral de mensalidades em academias e estabelecimentos congêneres credenciados. O texto prevê que poderão ser beneficiadas pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, residentes no Município, observados critérios socioeconômicos e disponibilidade orçamentária definidos em regulamento.

O anteprojeto também prevê formas de custeio integral, parcial, concessão de bolsas ou vouchers sociais, bem como convênios ou credenciamento com academias e centros esportivos. Ainda, estabelece que a adesão dos estabelecimentos será voluntária e que





o Poder Executivo definirá, em regulamento, critérios de seleção, limites financeiros, exigências de credenciamento, mecanismos de fiscalização e critérios de prioridade.

É o relatório. Passa-se à análise.

## II – ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. Da natureza jurídica do Anteprojeto de Lei no Regimento Interno

Inicialmente, deve-se registrar que a proposição foi apresentada sob a forma de Anteprojeto de Lei, e não como Projeto de Lei ordinário diretamente submetido à sanção do Chefe do Poder Executivo.

Esse ponto é juridicamente relevante, pois, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia, o Anteprojeto de Lei possui natureza própria, sendo definido como uma indicação aprimorada, um projeto básico, sujeito a adequações, elaborado pelos Vereadores, com o objetivo de possibilitar a elaboração futura de projeto de lei. O mesmo dispositivo estabelece que, após eventual aprovação pela Câmara, a transformação do anteprojeto em projeto de lei dependerá da discricionariedade do Poder Executivo, que poderá aprimorá-lo.

Assim, o APL não deve ser examinado com o mesmo rigor de um projeto de lei parlamentar que, por si só, pretenda criar obrigação imediata ao Executivo. O anteprojeto funciona como instrumento político-legislativo de sugestão qualificada, encaminhado ao Executivo para avaliação de conveniência, oportunidade, impacto financeiro, disponibilidade orçamentária e viabilidade administrativa.

Desse modo, eventual conteúdo que, se apresentado diretamente como projeto de lei parlamentar, poderia suscitar discussão sobre vício de iniciativa ou ingerência administrativa, pode ser juridicamente admitido na forma de Anteprojeto de Lei, desde que





fique preservada a discricionariedade do Poder Executivo quanto à sua conversão em projeto formal.

## **2.2. Da competência legislativa municipal**

A matéria tratada no APL insere-se, em tese, no campo de interesse local, saúde pública, assistência social, proteção à pessoa idosa e promoção de políticas públicas preventivas.

A Constituição Federal assegura especial proteção à saúde e à pessoa idosa, cabendo ao Poder Público adotar medidas que promovam bem-estar, dignidade, inclusão e prevenção de agravos. No mesmo sentido, o Estatuto da Pessoa Idosa estabelece que são assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos direitos fundamentais e oportunidades para preservação de sua saúde física e mental.

No plano local, a Lei Orgânica de Santa Luzia prevê a assistência social como política destinada à proteção da família, da infância, da adolescência e da velhice, bem como admite ações voltadas à proteção especial da pessoa idosa.

Portanto, sob o aspecto material, o tema é compatível com a atuação municipal, especialmente por se relacionar à saúde preventiva, à qualidade de vida da população idosa e à formulação de políticas públicas de interesse local.

## **2.3. Da iniciativa e da separação entre os Poderes**

Embora a matéria seja de interesse municipal, o conteúdo do APL envolve pontos sensíveis sob a ótica da separação dos Poderes, especialmente porque prevê a instituição de programa público, custeio de mensalidades, concessão de bolsas ou vouchers, credenciamento de estabelecimentos, chamamento público, definição de critérios de seleção, fiscalização, controle e celebração de convênios.

Caso a matéria fosse apresentada diretamente como Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, haveria risco jurídico relevante, pois a proposição poderia ser interpretada como interferência na organização e execução administrativa do Poder Executivo, além de impor obrigações de natureza operacional, financeira e regulamentar.





A Lei Orgânica Municipal estabelece que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de Secretarias, Departamentos e órgãos da Administração Pública, bem como matéria orçamentária ou que conceda auxílios, prêmios e subvenções.

No caso em exame, o anteprojeto não se limita a enunciar diretrizes gerais. Ele sugere a criação de programa com potencial repercussão administrativa e orçamentária, inclusive com custeio de despesas privadas em favor de beneficiários previamente selecionados.

Por isso, a forma de Anteprojeto de Lei mostra-se adequada, porque preserva a competência do Legislativo para sugerir política pública, ao mesmo tempo em que respeita a competência do Executivo para avaliar a implementação, estimar custos, definir critérios administrativos, verificar disponibilidade orçamentária e, se entender conveniente, encaminhar projeto de lei próprio.

Assim, não se recomenda que o texto tramite como Projeto de Lei parlamentar ordinário, salvo se forem realizadas adequações substanciais para retirar comandos executivos, obrigações de custeio e atos concretos de gestão. Na forma de APL, contudo, a tramitação é juridicamente possível.

#### **2.4. Do mérito jurídico da proposição**

No mérito, a finalidade da proposta é legítima. A promoção da atividade física regular da pessoa idosa está alinhada às políticas de saúde preventiva, envelhecimento saudável, proteção social e redução de riscos associados ao sedentarismo.

A proposição também observa preocupação com critérios socioeconômicos, disponibilidade orçamentária, credenciamento regular de estabelecimentos, adesão voluntária e regulamentação pelo Executivo. Tais elementos revelam tentativa de evitar imposições automáticas e de preservar margem de conformação administrativa.

Contudo, a estrutura do APL deve ser analisada com cautela. O texto prevê custeio integral ou parcial de mensalidades, bolsas ou vouchers sociais, o que pode caracterizar despesa pública continuada ou, ao menos, despesa de caráter programático com impacto





financeiro. Também prevê instrumentos administrativos de credenciamento, chamamento público e fiscalização, cuja implementação demanda capacidade operacional do Executivo.

Por isso, eventual conversão do anteprojeto em projeto de lei pelo Poder Executivo deverá ser acompanhada de análise técnica pela Administração Municipal, especialmente quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a disponibilidade financeira do Município.

Além disso, caso o Executivo entenda pela implementação da política, recomenda-se que o projeto formal delimite com maior precisão: a fonte de custeio, a natureza do benefício, os critérios objetivos de seleção, os limites de concessão, a forma de credenciamento dos estabelecimentos, os mecanismos de controle, a possibilidade de interrupção do benefício em caso de insuficiência orçamentária e a vedação de qualquer preferência pessoal ou direcionamento.

## **2.5. Dos aspectos orçamentários e financeiros**

O APL contém previsão genérica de que as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, com observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A previsão é adequada como cláusula geral de cautela, mas não é suficiente para a efetiva criação da política pública, caso venha a ser convertida em projeto de lei pelo Executivo.

Isso porque a concessão de custeio, bolsas ou vouchers para academias pode gerar despesa nova, a depender da forma de execução escolhida. Nessa hipótese, será necessária a instrução do futuro projeto com estimativa de impacto orçamentário-financeiro, declaração de adequação orçamentária e demonstração da origem dos recursos, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente se houver criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.





Também deve ser observado o art. 113 do ADCT, segundo o qual proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Dessa forma, para fins de tramitação como APL, a ausência de impacto financeiro não impede o prosseguimento, pois a proposição atua como sugestão qualificada ao Executivo. Contudo, para eventual conversão em Projeto de Lei, a juntada dos estudos orçamentários e financeiros será medida indispensável.

### III – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO

Embora juridicamente possível a tramitação do Anteprojeto de Lei, recomenda-se, por cautela técnica, que a conclusão do parecer ressalve expressamente que a eventual implementação da política dependerá de análise discricionária do Poder Executivo, especialmente quanto à conveniência administrativa, disponibilidade orçamentária, estrutura operacional, critérios de credenciamento, definição de beneficiários e observância da legislação financeira.

Também se recomenda que, se houver conversão do APL em Projeto de Lei pelo Executivo, sejam providenciados estudo de impacto orçamentário-financeiro, declaração de adequação orçamentária, indicação da dotação própria e análise quanto à compatibilidade com os instrumentos de planejamento municipal.

Além disso, sugere-se avaliar, em eventual texto definitivo, a substituição de expressões que possam gerar obrigação automática de custeio por redação que condicione a execução à regulamentação, disponibilidade orçamentária e adesão voluntária dos estabelecimentos credenciados.

### IV – CONCLUSÃO





Diante do exposto, opina-se pela viabilidade jurídica de tramitação do Anteprojeto de Lei nº 047/2026, considerando sua natureza de indicação aprimorada, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Luzia.

A matéria possui pertinência com o interesse local, com a proteção da pessoa idosa, com a saúde preventiva e com a assistência social, sendo juridicamente legítima enquanto sugestão qualificada ao Poder Executivo.

Ressalva-se, contudo, que o conteúdo do APL envolve criação de programa público, custeio de mensalidades, concessão de bolsas ou vouchers, credenciamento de estabelecimentos e possível aumento de despesa, razão pela qual sua eventual conversão em Projeto de Lei deverá depender de iniciativa, análise técnica e juízo discricionário do Poder Executivo, com a indispensável instrução orçamentária e financeira.

Assim, esta Assessoria Jurídica opina favoravelmente à tramitação do APL, com as recomendações acima expostas, especialmente quanto à necessidade de posterior análise pelo Executivo e juntada dos estudos de impacto financeiro, caso haja interesse na conversão da proposta em Projeto de Lei.

É o entendimento, *sub censura*.

**Arthur Magno e Silva Guerra**

**OAB/MG 79.195**

