

**PARECER PRÉVIO Nº 16/2024**

**REF.: PROCESSO Nº 8665/2023**

**PROJETO DE LEI CM Nº 182/2023**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RODOLFO DONETTI**

**ASSUNTO:** Projeto de Lei dispendo sobre a autorização para a prática de esportes de areia no Município de Santo André, incluindo as modalidades futevôlei e beach tênis.

À

Comissão de Justiça e Redação.

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Rodolfo Donetti, protocolizado nesta Casa no dia 04 de dezembro de 2023, dispendo sobre autorização para a prática de esportes de areia no Município de Santo André, incluindo as modalidades futevôlei e beach tênis.

Em que pese a boa intenção do ilustre Vereador-autor, entendemos, s.m.j., que o projeto de lei oferece óbices à sua apreciação por esta Casa de Leis.

Assim consideramos, pois, em que pese constar na ementa que o projeto de lei "autoriza o Poder Executivo a instituir no Município de Santo André a Lei denominada 'Beach Tênis e Futevôlei', visando a criação, bem como inclusão desta modalidade esportiva para nossa cidade", a verdade é que, no corpo do projeto não é isso que consta, e sim o seguinte: "Fica autorizada a prática de esportes de areia no município de Santo André, incluindo as modalidades futevôlei e beach tênis" (art. 1º).



Ora, o cidadão, tanto de nosso Município como dos demais, não necessita de autorização de lei para praticar o esporte que melhor lhe aprouver, assim como também o administrador particular pode gerir empreendimento esportivo com as modalidades que quiser, sem precisar de autorização especial para tanto, em respeito ao princípio da livre iniciativa previsto no art. 170 da CF, desde que atenda à legislação pertinente e tenha a estrutura necessária. Tanto assim que já existe a prática de esportes de areia em diversos clubes particulares de nosso País.

Diferentemente da Administração Pública, que só pode agir de acordo com os preceitos legais e princípios insculpidos no art. 37 da CF.

Como ensina o saudoso Mestre Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

Isso decorre do princípio da legalidade previsto expressamente no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988:

“Todos são iguais perante a lei, sem discriminação de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros** e aos estrangeiros residentes no país **a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

---

<sup>1</sup> Na obra “Direito Administrativo Brasileiro, 34ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 02.2008, p. 89.



**II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (...)**

Enquanto no art. 5º, inciso II, da CF, temos o princípio da legalidade disposto sob a ótica individual, estabelecendo que o Poder Público, para determinar o que se poderá e o que não se poderá fazer, deve elaborar leis, o que nos garante uma maior segurança jurídica, temos, no art. 37, da Carta Magna, o princípio da legalidade sob a ótica da Administração Pública, ao estabelecer que o administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei.

O princípio da legalidade aparece simultaneamente como um limite e como uma garantia, pois ao mesmo tempo em que é um limite à atuação do Poder Público, visto que este só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia aos administrados, visto que só deveremos cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas na lei. Se as exigências não estiverem de acordo com a lei serão inválidas e, portanto, estarão sujeitas a um controle do Poder Judiciário.

Segundo o princípio da legalidade, o administrador não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no silêncio da lei está proibido de agir. Já o administrado pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe e o que silencia a respeito, conforme já demonstrado. Portanto, tem uma maior liberdade do que o administrador.

Como não existe lei no Brasil proibindo a prática de mencionados esportes, as pessoas são livres para realizá-los, se assim o desejarem. Eventual lei municipal nesse sentido será inócua, portanto.



Quanto à disposição contida no art. 6º do PL CM 182/2023, de que “a Prefeitura poderá promover, fomentar e apoiar a prática de esportes de areia no Município”, também é preciso dizer que se trata de medida de ordem administrativa, para a qual o Prefeito não precisa de autorização da Câmara, assim como também para outorgar a licença de funcionamento respectiva, prevista no art. 5º do projeto.

Como se sabe, é **INCONSTITUCIONAL** qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar medida de caráter administrativo ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida, sob pena de violação ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, previsto art. 2º da Constituição Federal.

A corroborar tal entendimento, trazemos a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup> sobre a questão:

“Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária **independentemente de autorização especial da Câmara**. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos (...)

Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, **não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação**, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, **sob**

---

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro, 9ª. Edição, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 519.



**pena de incidir em inconstitucionalidade**, por ofensa a prerrogativas do prefeito." (*grifamos*)

Diante de todo o exposto, e s.m.j., consideramos o PL CM nº 182/2023 **inconstitucional**, por violação do direito constitucional da legalidade, aí incluído também o direito à liberdade, a todos assegurado nos regimes democráticos de direito, consagrado no Brasil pelo disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal e, ainda, por infringência ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, insculpido no art. 2º da Carta Magna.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, alínea 'i', da Lei Orgânica de Santo André, considerando a disposição contida no art. 6º da propositura em análise.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 30 de setembro de 2024.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**

**OAB/SP 78.046**

