



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## PROCURADORIA LEGISLATIVA

**Processo Legislativo n.º: 2538/2022**

**Interessado:** Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

**Assunto:** Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 65/2022 que estabelece alteração da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA. ALTERAÇÃO. POSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO.**

### **1. DO RELATÓRIO.**

Trata-se de determinação do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca da propositura do **Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 65/2022**, de autoria da Mesa Diretora, que estabelece alteração da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

### **2. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores Legislativos** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP.**

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, deve-se aplicar a **Lei n.º 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

**Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.**

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

**Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.**

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.**

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

### **3. PRELIMINARMENTE.**

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23<sup>a</sup> ed. 2<sup>a</sup> tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Quer se utilize a expressão “princípio da juridicidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

#### 4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.

Antes da elaboração de determinado projeto normativo, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares a leitura do **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).

Apesar de o ato normativo acima mencionado ser aplicado apenas para o Poder Executivo Federal, isto é, no âmbito da União, o **Decreto n.º 9.191/2017** pode servir de referência ao estudo da legislação municipal, quando da elaboração de projeto normativo.

De acordo com o anexo constante no **Decreto n.º 9.191/2017**, alguns questionamentos devem ser respondidos, antes da elaboração de projeto normativo:

## **Diagnóstico**

1. Alguma providência deve ser tomada?
  - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
  - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
  - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
  - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
  - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
  - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
  - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

## **Alternativas**

2. Quais são as alternativas disponíveis?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema);

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

## Competência legislativa

3. O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa ou exclusiva?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

3.3. Na hipótese de competência comum, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual ou competência do Chefe do Poder Executivo municipal?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Legislativo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva ou privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal?

## **Necessidade de lei**

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Plenário da Câmara Municipal?

**4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto ou resolução? Por que não seria suficiente portaria, indicação ou requerimento?**

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

## **Reserva legal**

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

## **Oportunidade do ato normativo**

6. O momento é oportuno?



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

6.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

6.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

## **Densidade do ato normativo**

7. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

7.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

7.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

7.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

7.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

7.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

7.4.2. lei federal ou lei estadual, em relação a regulamento; ou

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.

7.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

## **Direitos fundamentais**

8. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

8.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?





# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

- 8.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?
- 8.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?
- 8.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?
- 8.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?
- 8.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?
- 8.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?
- 8.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos);
- 8.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados);
- 8.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?
- 8.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?
- 8.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?
- 8.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?
- 8.2. Os direitos de igualdade foram afetados?
  - 8.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)
  - 8.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?
  - 8.2.3. Quais são os pares de comparação?
  - 8.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

8.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

8.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

8.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

8.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

8.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

8.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais);

8.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

## Compreensão do ato normativo

**10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?**

**10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?**

**10.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?**

## Exequibilidade

**11. O ato normativo é exequível?**

**11.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública municipal?**

**11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**11.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?**

**11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?**

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

11.5.1. as regras sobre competência e organização;

11.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;

11.5.3. a intervenção da autoridade;

11.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

11.5.5. outras exigências burocráticas?

**11.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?**

**11.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?**

11.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

**11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?**

## **Análise de custos envolvidos**

12. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

12.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

12.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais);

12.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

**12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?**

**12.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?**

**12.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?**

**12.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?**

12.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

## **Simplificação administrativa**

**13. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?**

13.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

**13.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

13.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

**13.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?**

**13.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?**

13.6. Foram observadas as garantias legais de:

13.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

13.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

13.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública municipal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

13.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

**13.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?**

**13.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?**

**13.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?**

**Prazo de vigência e de adaptação**

14. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

14.1. Qual o prazo necessário para:

14.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

14.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

14.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

14.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?

14.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

**14.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?**

**14.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?**

14.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

**Avaliação de resultados**

**15. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?**

**15.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?**

**15.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?**

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar a elaboração ou não de projeto normativo. Assim, o Vereador tem a



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

discricionabilidade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

## 5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

O Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 65/2022 estabelece alteração da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.

De acordo com a Constituição Federal de 1988:

**Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:**

**I – emendas à Constituição;**

(...)

**Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:**

**I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;**

No mesmo sentido, aduz a Constituição do Estado de São Paulo:

**Artigo 21 – O processo legislativo compreende a elaboração de:**

**I – emenda à Constituição;**

(...)

**Artigo 22 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:**

**I – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa;**

A Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP dispõe:

**Art. 44. O processo legislativo comum ao Executivo e ao Legislativo, compreende a elaboração de:**

**I – Emenda à Lei Orgânica;**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

Art. 45. A Lei Orgânica do Município poderá ser emendada:

II – por proposta de qualquer vereador;

Portanto, o Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 65/2022 não apresenta nenhum vício, seja no aspecto material seja no aspecto formal.

## 6. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela constitucionalidade do Projeto de Emenda à Lei Orgânica n.º 65/2022, que estabelece alteração da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.

É o parecer, lavrado em **16 (dezesseis) laudas** e em **2 (duas) vias**, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquecetuba/SP, 7 de dezembro de 2022.

**YURI RAMON DE ARAÚJO**  
Procurador Legislativo