



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## PROCURADORIA LEGISLATIVA

**Processo Legislativo n.º: 6994/2023**

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

**Assunto:** Projeto de Lei n.º 98/2023 que institui o programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquetuba e dá outras providências.

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES À EXCEÇÃO DO REGRAMENTO ESPECÍFICO PARA SUA EXECUÇÃO.**

1. Projeto de Lei n.º 98/2023, de iniciativa parlamentar, que institui o programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquetuba e dá outras providências.

2. Atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração, como deflui das premissas do



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

juízo em repercussão geral (Tema 917) no âmbito do Supremo Tribunal Federal, considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas.

3. Ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, pois, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

4. Ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a instituição de programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquecetuba, mas, não especificar os órgãos responsáveis por sua coordenação e estabelecer obrigações determinadas para sua execução.

5. A falta de previsão de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade do projeto de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência.

## 1. DO RELATÓRIO.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Trata-se de solicitação da Presidência 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 de **Projeto de Lei n.º 98/2023**, de autoria do nobre Vereador **Carlos Alberto Santiago Gomes Barbosa**, que institui o programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquetuba e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

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

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 Itaquaquetuba/SP.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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:

**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



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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. 23ª ed. 2ª 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:

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



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

## 4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.

Antes da elaboração de determinado projeto de lei, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/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 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 legística municipal, quando da elaboração de projeto de leis.

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

### 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?



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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?

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;



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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





# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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;



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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?**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**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?**

**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?



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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?

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?**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

## **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?**

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)?



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 de lei. Assim, o Vereador tem a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

## 5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

### 5.1 – INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA.

O Projeto de Lei n.º 98/2023 institui o programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquetuba e dá outras providências.

A matéria está de acordo com o princípio da divisão funcional do poder (separação de poderes), e impende ao seu exame com a contribuição pretoriana devotada a respeito, em especial a tese fixada em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 917).





# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Ressaltamos, por sua extrema importância e manifesta sensibilidade, que a controvérsia rende ensejo à disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo na condução política da gestão pública ou dos negócios públicos que, sob o influxo da modernidade neopositivista (ou pós-positivista), oscila conforme o esquema de organização político-jurídico adotado, percolando na compreensão da instituição, da natureza e dos limites das políticas públicas a partir do modelo vigente de separação de poderes.

Em linha de princípio, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo – assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição – instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas; servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reservada Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração; atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas; prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em Repercussão Geral (Tema 917).

Em outras palavras, ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica – à luz da realidade e da



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Assim sendo, soa coerente com esse discurso que ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a instituição de fomento público. Não se vislumbra no projeto normativo em análise invasão à divisão funcional do poder. Assinalamos que a eclosão de dispêndio público não implica inconstitucionalidade do projeto de lei.

Segundo orientação do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Projeto de Lei municipal, de iniciativa parlamentar, por exemplo, que institui regras programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo quando cria ou aumenta despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da separação entre os poderes ou da reserva da administração, pois a saúde pública e assistência social não estão entre as matérias cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do **art. 24, § 2º e art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo** e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema n.º 917 daquela Corte Suprema.

A propósito, transcrevemos a seguir as ementas dos seguintes acórdãos, para melhor compreensão:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.995, de 25 de abril de 2019, do Município de Catanduva/SP, que dispõe sobre a implantação dos programas municipais de equoterapia, hidroterapia e fototerapia no Município de Catanduva e dá outras providências. Iniciativa parlamentar.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Tema relacionado à instituição de programa de saúde pública. Exercício de competência normativa complementar dos Municípios. **Vício de iniciativa não caracterizado, pois a norma impugnada, na essência, não versa sobre a estrutura ou organização de órgãos do Executivo ou regime jurídico dos servidores públicos.** Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF. Tema nº 917, ARE 878.911/RJ. Disposições contidas no artigo 1º e seu parágrafo único, bem como nos artigos 12 e 14 da lei impugnada, porém, que ingressam no campo da organização administrativa, impõem obrigações ao Executivo. Inconstitucionalidade quanto ao ponto. Ausência de previsão orçamentária que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes do C. STF. Pretensão parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123047-79.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgada em 17.11.2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação e implantação do Programa ‘Novo Olhar’ com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências”. **Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas.** Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Claudio Godoy, julgada em 11.08.2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.093, de 27 de novembro de 2018, do Município de Jundiaí, que “institui a Política Municipal de Atenção Integral à Saúde do Homem”. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inocorrência de ofensa ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Norma de conteúdo programático sem comando imperativo. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão “junto como Conselho Municipal de Saúde” constante no inciso VIII, do artigo 1º da Lei nº 9.093/2018. Dispositivo que ao eleger o órgão que deverá estimular e apoiar o programa de política pública instituída pela lei local impõe



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

obrigação à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração. Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057225-80.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgada em 14.08.2019)

No caso sob análise, **não se constata vício (formal)** de iniciativa quanto ao **Projeto de Lei n.º 98/2023**.

Por vício formal de iniciativa – entende-se “**aqueles relacionados com a iniciativa do processo legislativo, ou seja, com os agentes – ‘sujeitos’ – constitucionalmente responsáveis por iniciar a proposição legislativa**”. (DALTON SANTOS MORAIS – “Controle de Constitucionalidade” – Ed. JusPodivm – 2010 – p. 67/68).

Ensina LUÍS ROBERTO BARROSO:

O vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa de leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). **Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria**. Assim, se um parlamentar apresentar o projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro – 7ª ed. – Ed. Saraiva – 2016 – p. 49).

Ora, a norma cuida, basicamente, sobre a instituição de programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquetuba e dá outras providências.

**Na verdade, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## **concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos.**

No tocante ao projeto normativo, não se encontram no rol de matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **a)** servidores públicos; **b)** estrutura administrativa; **c)** leis orçamentárias e geração de despesas; e **d)** leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008, p. 82/87).

Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, ao tratar de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, § 2º:

### **§ 2º – Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:**

- 1 – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 – organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 – militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 – criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Não se observa, portanto, vício formal no **Projeto de Lei sob n.º**

**98/2023:**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Sobre o artigo 24 e seus §§ 1 e 2º da Constituição Paulista, releva acrescentar que **os temas ali elencados, de iniciativa de um e de outro Poder, são restritos, não comportando interpretação ampliativa. Não fazendo parte do rol de matéria de iniciativa reservada do Executivo, não se há reconhecer o vício**, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, verbis, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar da norma constitucional explícita e inequívoca”. (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Dd. 24/11/2011). (ADIn n.º 2.023.473-59.2015.8.26.0000 v.u. j. de 17.06.15 Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).

No mesmo sentido:

“Assim, **não sustenta o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal**, em frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º, 20, inciso III, 47, inciso II, 111 e 144 da Constituição Estadual, e artigo 84, incisos II e VI, da Constituição Federal”.

“**No caso vertente, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar**”.

“Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante, uma vez que o próprio texto legal delega à Administração estabelecer as normas técnicas necessárias ao cumprimento do disposto na lei”. (ADI n.º 2030709-28.2016.8.26.0000 v.u. j. de 11.05.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

E ainda:

“De fato, o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições”.

(...)

“Dessa forma, **adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos**”. (ADI n.º 2167028-66.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).

Observe-se, ademais, a recente orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (**Tema n.º 917**) atrelada ao **Recurso Extraordinário n.º 878.911**:

**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. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. (RE n.º 878.911, Tema n.º 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 – Relator Ministro GILMAR MENDES).

No mesmo sentido já se pronunciou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto ao **Tema sob n.º 917**:

É caso de improcedência do pedido, aplicando-se à hipótese, o tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016),



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte “**no sentido de que 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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)**”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. (ADI n.º 2130762-80.2017.8.26.0000 v.u. j. de 29.11.17 Rel. Des. RICARDO ANAFE).

**4. Neste sentido, aliás, pacificou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, estabelecendo-se que a imposição de obrigações e despesas ao Chefe do Poder Executivo não impõe o reconhecimento de vício de iniciativa, quando não se tratar, na norma impugnada, da estrutura da Administração, das atribuições de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores.** (ADI n.º 2154977-23.2017.8.26.0000 v.u. j. de 08.11.17 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Supremo Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, **sob rito da repercussão geral**, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte “no sentido de que 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”. (ADI n.º 2161483-49.2016.8.26.0000 v. u. j. de 20.09.17 Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES).

Em suma, a matéria disciplinada pelo **Projeto de Lei n.º 98/2023** – que institui o programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquecetuba e dá outras providências –, **não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo.**





# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Não se vislumbra a ocorrência de afronta aos princípios da Administração Pública (art. 37, da CF/88), ora reproduzidos pelo art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo:

**Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.**

## 5.2 – DA FONTE DE CUSTEIO.

Disciplina a Constituição do Estado de São Paulo:

**Artigo 25 – Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.**

No mesmo sentido, disciplina a Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP:

**Art. 56 – Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.**

Em que pese já ter o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgado inconstitucional norma nessas condições (**ADI n.º 2210584-21.2017.8.26.0000 v.u. j. de 18.04.18**), prevalece o atual entendimento do Órgão Especial.

Nesse sentido:

**“Ressalte-se, entretanto, que a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado”.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

“Conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, **a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade**, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo”. (ADI n.º 2174008-29.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).

“No que diz respeito à alegação de que o cumprimento da lei impugnada, em contradição ao artigo 25 da CE/SP, trará indevido acréscimo de gastos ao Erário, sem prévia inclusão específica no orçamento, com a instituição de equipes e programas para aplicação da norma e aquisição e manutenção de equipamentos voltados à medição dos níveis sonoros apontados pela regra como infracionais, cumpre destacar que não se vislumbra nenhum vício”.

“Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs n.º 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)”. (ADI n.º 2141095-91.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA).

**“Em relação à fonte de custeio, a norma impugnada, não malfere regra contida nos artigos 25, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Estadual. Em consonância com o entendimento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), este Órgão Especial vem confirmando a tese de que a previsão genérica, ou mesmo a ausência de indicação de fonte de custeio não é razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da norma”**. (ADI n.º 2182824-97.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. RICARDO ANAFE).

O posicionamento advém do Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003.** 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES).

**Assim, as leis que criem despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.**

## 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 Lei n.º 98/2023**, de autoria do nobre Vereador **Carlos**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Alberto Santiago Gomes Barbosa, que institui o programa Amigo do Esporte no Município de Itaquaquetuba e dá outras providências.

É o parecer, lavrado em **28 (vinte e oito)** laudas e em **2 (duas)** vias, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquetuba/SP, 20 de outubro de 2023.

**YURI RAMON DE ARAÚJO**  
**Procurador Legislativo**