



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Legislativo n.º: 4130/2023

Interessado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei n.º 65/2023 que dispõe sobre denominação Nápoli, a praça localizada no bairro Jardim Nápoli II, neste município.

**DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
PROJETO DE LEI. INOCORRÊNCIA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE
VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE
COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER
EXECUTIVO E PODER LEGISLATIVO.**

1. Projeto de Lei n.º 65/2023 que dispõe sobre denominação Nápoli, a praça localizada no bairro Jardim Nápoli II, neste município .
2. Ato normativo que não possui vício de iniciativa.

1. DO RELATÓRIO.

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 65/2023**, de autoria do nobre Vereador, **Sr. Sidney Galvão dos Santos**,



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

que dispõe sobre denominação Nápoli, a praça localizada no bairro Jardim Nápoli II, neste município.

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.**

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



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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 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).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 e ao Chefe do Poder Executivo 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?
 - 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?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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;

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.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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;

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

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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?

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



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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)?

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?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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 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?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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 ou Chefe do Poder Executivo a elaboração ou não de projeto de lei. Assim, o Vereador e o Prefeito têm a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

O **Projeto de Lei n.º 65/2023** dispõe sobre denominação Nápoli, a praça localizada no bairro Jardim Nápoli II, neste município.

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, inciso VII, alínea “c”, todos da Constituição Federal de 1988, tendo sido ressaltado pelo professor PAULO BONAVIDES, que:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988 (Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros – 1996, p. 314).

A autonomia municipal se configura pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização próprias, autogoverno e autoadministração. No âmbito da auto-organização e normatização próprias, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e os preceitos fixados em seu art. 29, o



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Município editará sua Lei Orgânica e exercerá suas competências legislativas determinadas pela Constituição Federal por meio de leis municipais produzidas pela Câmara dos Vereadores, no legítimo exercício de sua autonomia.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal.

A própria Constituição Federal estabelecerá as matérias próprias de cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir disso poderá acentuar a centralização de poder, ora na própria Federação, ora nos Estados-membros.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, de maneira que à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados se referem as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local.

Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (art. 32, § 1º, da CF/88), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, inciso XVII, da Constituição.

As competências legislativas do município, portanto, caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União) (PINTO FERREIRA. O município e sua lei orgânica. Cadernos de Direito



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 10, p. 64; FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas – 1991. p. 124).

Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (arts. 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal (CELSO BASTOS. O município: sua evolução histórica e suas atuais competências. p. 54-76; REGINA MACEDO NERY. Competência legislativa do município. p. 258-265, ambos em Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.º 1).

No âmbito do Município, portanto, a função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

A Lei Orgânica Municipal, dentre outras várias matérias, definiu como sendo matéria de interesse local, para fins de exercício da competência legislativa do Município a ser exercida por meio de lei formal, conceder denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações:

Art. 11 – Compete à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito, legislar sobre todas as matérias da competência do Município, especialmente:

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

XV – autorização para alteração de denominação dos próprios, vias e logradouros públicos, bem como sua denominação inicial;

(...)

CAPÍTULO V DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO

Art. 43 – Ao prefeito compete, entre outras atribuições:

(...)

II – iniciar o processo legislativo, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara;

(...)

XIX – oficializar, obedecendo às normas urbanísticas aplicáveis, as vias e logradouros públicos.

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

Artigo 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 6º – A atribuição de denominação de próprio público dar-se-á concorrentemente pela Assembleia Legislativa e Governador do Estado, na forma de legislação competente a cada um, atendidas as regras da legislação específica.

Na presente hipótese, portanto, ao estabelecer, em seu art. 11, inciso XV, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, o Município de



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Itaquaquetuba/SP exercitou sua autonomia federativa por meio da Lei Orgânica municipal.

Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (art. 30, inciso I, da CF/88), bem como que, o regramento municipal exigiu edição de lei formal e, conseqüentemente, repita-se, a obrigatoriedade de participação do Prefeito Municipal (sanção/veto).

Ressalte-se, ainda, que, em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria, respeitando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de repercussão geral.

Nesse sentido, cabe salientar, ainda, que, em caso semelhante ao presente, no **Recurso Extraordinário n.º 983.865** (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 26/5/2017), interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em que se questionou a constitucionalidade da Lei n.º 11.203/2015, do Município de Sorocaba/SP, determinou-se a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que fosse observada a orientação fixada no Tema 917. Em consequência o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferiu novo acórdão para se adequar ao Tema 917 da repercussão geral, julgando improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em acórdão assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.203, DE 19 DE OUTUBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ATRIBUI NOMENCLATURA A PRAÇA PÚBLICA NAQUELA CIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. INOCORRÊNCIA DE INDEVIDA INVASÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PELO PODER LEGISLATIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, II E



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

XIV, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA ADMITIDO PELO STF. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA QUE SE OBSERVASSE O DISPOSTO NO ARTIGO 1.036 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVOCAÇÃO DO TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. CASO EM ANÁLISE, COM SUBSUNÇÃO AO TEMA. ACORDÃO ANTERIOR ADAPTADO À JURISPRUDÊNCIA DO E. STF NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ARTIGO 1.040, INCISO II, DO CPC. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição – *numerus clausus* –, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Portanto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. ACÓRDÃO ADEQUADO AO TEMA 917 DO STF PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO.

Igualmente, o art. 11, inciso XV, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP não incidiu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente a “denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações” não pode ser limitada tão somente à questão de “atos de gestão do Executivo”, pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município.

O art. 11, inciso XV, da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP deve ser interpretado no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações.

Trata-se da necessária interpretação para garantir a efetiva separação de poderes, com possibilidade de atuação de ambos os poderes cada qual em sua órbita constitucional pois a Constituição Federal consagrou a divisão de competências institucionais para que os Poderes de Estado possam atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos (WILLIAM BONDY. The separation of governmental powers. In: History and theory in the constitutions. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. Os poderes do presidente da república. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 26, n.º 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoría, minorías, controles. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, n.º 7, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. Da limitação dos poderes. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 14, n.º 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o parti pris de Montesquieu. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, n.º 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, n.º 65, p. 53, jan./mar. 1980).

No caso sob análise, **não se constata vício (formal)** de iniciativa quanto ao **Projeto de Lei n.º 65/2023**.

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, norma cuida, basicamente, sobre a denominação de logradouro público, no bairro Parque Residencial Marengo.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Não se encontra 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**

65/2023:

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 ampliada. Não fazendo parte do rol de matéria de iniciativa reservada do Executivo,**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

“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), 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**”



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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 n.º 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 65/2023** – que dispõe sobre denominação Nápoli, a praça localizada no bairro Jardim Nápoli II, no Município de Itaquaquetuba/SP –, **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.**

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:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

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.

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 65/2023**, de autoria do nobre Vereador, **Sr. Sidney Galvão dos Santos**, que dispõe sobre denominação Nápoli, a praça localizada no bairro Jardim Nápoli II, neste município.

É o parecer, lavrado em **27 (vinte e sete) 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, 14 de agosto de 2023.

YURI RAMON DE ARAÚJO
Procurador Legislativo