



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica -

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei n. 036/2025.

Autoria: Vereador Dr. Antônio

Institui o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas - COMAD do município de Porto Murtinho, revoga a Lei nº 1.238, de 9 de setembro de 2002, e dá outras providências. Requisitos legais. Constitucionalidade solicitada no Parecer Jurídico.

I- RELATÓRIO

A Mesa Diretora encaminha o Projeto de Lei nº 036/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMAD, revoga a Lei n. 1.238/2002 e atualiza a política municipal em consonância com o SISNAD (Lei 11.343/2006 e Dec. 11.480/2023). A proposição define finalidades voltadas à redução da demanda e de danos, prevenção, tratamento, recuperação e reinserção social, cria o PROMAD, prevê estrutura e funcionamento do Conselho, mandatos e participação social, autoriza parcerias (inclusive com o OBID), estabelece transparência ativa e relatórios anuais, e admite encaminhamento para tratamento, inclusive internação involuntária com respeito ao devido processo legal. As despesas correrão por dotações orçamentárias, com previsão de fundo específico (FUMAD) a ser instituído e gerido pelo órgão fazendário municipal. Ressalva-se que o texto prevê a criação do FUMAD e detalhamento de sua gestão por regimento do COMAD. Prevê vigência na data da publicação.

É o relatório, passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Por dever de ofício, a Diretoria Jurídica limita-se a juridicidade e a constitucionalidade do Projeto de Lei nº 036/2025 submetido à Câmara Municipal de Porto Murtinho, sem adentrar na oportunidade ou conveniência administrativa, juízos que competem aos Senhores Vereadores. O controle aqui exercido é técnico-opinativo e volta-se à conformidade do texto com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município.



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-**

No caso concreto, trata-se de proposição de iniciativa parlamentar que institui e estrutura o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMAD, revoga a Lei nº 1.238/2002 e determina a criação e a gestão do Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas – FUMAD, além de atribuir competências de coordenação e execução a órgãos do Executivo. Em análise preliminar, a matéria suscita questões de ordem constitucional relacionadas à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo e à reserva de administração, bem como ao princípio da separação dos Poderes, que serão enfrentadas nas seções seguintes.

1. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL E O INTERESSE LOCAL

O tema do PL nº 036/2025 — políticas públicas sobre drogas com foco em prevenção, redução de danos, tratamento, recuperação e reinserção — situa-se no âmbito da competência municipal.

A Constituição Federal confere aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, I e II), além de atribuir competência comum para cuidar da saúde (art. 23, II) e estabelecer o dever de organizar ações e serviços públicos de saúde (arts. 196 e 198).

No plano local, a Lei Orgânica de Porto Murtinho reforça essa esfera normativa ao prever a competência para assuntos de interesse local e para promover e incentivar políticas públicas e o turismo social/sanitário correlato (v.g., art. 9º, I e XXVIII), bem como a iniciativa ampla de leis ordinárias (art. 47).

No marco federal específico, a Lei nº 11.343/2006 (SISNAD), atualizada pelo Decreto nº 11.480/2023, reconhece a atuação municipal, inclusive por meio de conselhos e programas voltados à redução da demanda. Há, portanto, pertinência material para a existência de um COMAD e de um programa municipal (PROMAD), o que, inclusive, já encontra precedência normativa local na Lei nº 1.238/2002 ora proposta para revogação.

Ressalva-se, desde logo, que a existência de competência material e interesse local não exaure o controle de constitucionalidade formal: criação/estruturação de órgãos e fundos, definição de atribuições internas e encargos ao Executivo sujeitam-se à reserva de iniciativa e à reserva de administração, matérias a serem examinadas nos tópicos subsequentes.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

2. DA RESERVA DE INICIATIVA, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (COMAD)

A Constituição (art. 61, §1º, II, "a", "c" e "e", c/c art. 84, VI) — por simetria — e a Lei Orgânica Municipal (arts. 47 e 48, VI, entre outros) reservam ao Prefeito a iniciativa de leis que criem/estruem órgãos da Administração, definam suas atribuições, alterem o regime de servidores ou importem organização interna e despesa. Trata-se de corolário da separação de poderes e da reserva de administração.

No caso concreto, o PL nº 036/2025 (iniciativa parlamentar) não se limita a diretrizes de interesse local, pois:

- a) Cria e organiza o COMAD (presidência, secretaria-executiva, plenário, comitê, composição, mandatos e consultores nomeados pelo Prefeito, inclusive com paridade de gênero e inclusão de minorias;
- b) Confere ao órgão poder de coordenação intersetorial sobre "todas as instituições e entidades municipais" no tema drogas;
- c) Impõe rotinas administrativas (relatórios, transparência ativa, parcerias, monitoramento de dados, comunicação a SENAD/CONED, reuniões virtuais);
- d) Determina a instituição e gestão de fundo público (FUMAD), com governança, execução orçamentária e prestação de contas; e
- e) Atribui ao Conselho "responsabilidades administrativas" de encaminhamento para tratamento e atuação "inclusive por meio judicial" em internação involuntária.

Além disso, revoga a Lei nº 1.238/2002 para recriar a política e o órgão sob desenho distinto — providência típica de iniciativa do Executivo.

O conjunto reorganiza a Administração, cria encargos e despesas e suprime a discricionariedade do Prefeito na condução da política setorial, configurando vício formal de iniciativa e ofensa à reserva de administração.

Cita-se, a propósito, o precedente do Supremo Tribunal Federal no RE 1.337.675 AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, j. 16.5.2022, DJe 20.6.2022, cuja ementa assevera:

"EMENTA; Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria "o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua". Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes . 1.



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, **padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo**. Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19.0000, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022)". Grifo nosso.

Veja-se, ainda, do inteiro teor do voto condutor, que a Corte reputou inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que, a pretexto de política pública, impôs à Vigilância Sanitária cursos obrigatórios, elaboração de manual de boas práticas e constituição de equipe/comissão, acarretando aumento de despesa e redefinição de atribuições; por essa razão, concluiu tratar-se de matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º), preservando-se a separação de poderes, ainda que o objetivo material fosse a proteção da saúde pública.

Mutatis mutandis, no PL nº 036/2025 verifica-se quadro análogo: o texto cria e estrutura o COMAD, atribui-lhe coordenação sobre "todas as instituições e entidades municipais" na temática de drogas, estabelece rotinas administrativas vinculantes (relatórios, transparência ativa, parcerias, comunicação a SENAD/CONED, reuniões virtuais) e institui fundo especial (FUMAD), com regras de gestão e execução orçamentária.

Essas previsões reconfiguram a Administração e impõem novas atribuições a órgãos do Executivo, incidindo exatamente na hipótese definida pelo STF como inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Cite-se, ainda, o entendimento do STF no julgamento da ADI-MC 2.364/AL (Rel. Min. Celso de Mello), segundo o qual a sanção do Prefeito não convalida vício de iniciativa em matéria sujeita à reserva de administração, razão pela qual o defeito permanece insuperável no âmbito desta Casa.

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade da Lei nº 1.450, de 26 de junho de 2000, do Município de Arujá, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do Contribuinte. 1. Alegação de falta de indicação dos recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já firmou orientação no sentido de que 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" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. Alegação de vício



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre matéria de competência exclusiva do Poder Executivo (criação de órgão público). Inconstitucionalidade manifesta. Entendimento alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "o princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo" (ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/08/2001). Posicionamento que deve prevalecer, mesmo diante dos argumentos contrários do Presidente da Câmara Municipal, pois, **no presente caso, o parlamento criou órgão público na estrutura da Administração Municipal, para julgamento de controvérsias tributárias, matéria típica do Poder Executivo, ou seja, tratou de questão totalmente diferente da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 626.946/SP (Tema 1040), que se refere especificamente à validade de lei local (de iniciativa) parlamentar que cria Conselho integrante da estrutura do Poder Legislativo. 3. Ação julgada procedente.** (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2200724-20.2022.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 08/03/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/03/2023)." Grifo nosso.

Inferre-se, do inteiro teor, que a Corte bandeirante distinguiu expressamente o Tema 1.040/STF (que admite conselho inserido na estrutura do Legislativo) para afirmar que, quando o parlamento municipal cria conselho na estrutura do Executivo e lhe atribui competências administrativas típicas (processamento/julgamento administrativo, imposição de deveres a secretarias, previsão de nomeações e regulamento), há violação à reserva de administração e à iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

A aplicação ao caso é direta: o PL nº 036/2025 cria e organiza o COMAD no âmbito da Administração, define sua composição, órgãos internos e atribui coordenação intersetorial sobre "todas as instituições e entidades municipais", além de impor rotinas e providências ao Executivo — exatamente a interferência repelida no precedente.

Menciona-se, na mesma senda, o ARE 878.911/RJ (Tema 917, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 29.9.2016, DJe 11.10.2016), cuja ementa registra:

"EMENTA: 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. (STF - ARE: 878911



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

RJ, Relator.: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016".

No inteiro teor do Acórdão, o STF assentou serem *numerus clausus* as hipóteses do art. 61, §1º, II, da CF, repelindo interpretação ampliada: somente há vício de iniciativa quando a lei de origem parlamentar cria/estrutura órgãos, altera atribuições ou versa sobre regime de servidores. Naquele caso, a norma de câmaras não reordenava a Administração nem interferia na estrutura ou nas funções de órgãos do Executivo, razão pela qual não se reconheceu a inconstitucionalidade formal, ainda que houvesse criação de despesa.

Veja-se que o STF ressaltou, expressamente, a atipicidade de vício quando não há criação de órgão, alteração de atribuições ou regime jurídico — exatamente o que o PL nº 036/2025 realiza ao instituir o COMAD e o FUMAD.

No caso em tela, o PL nº 036/2025 situa-se fora da moldura excepcional do Tema 917: o texto cria e estrutura o COMAD, atribui-lhe coordenação intersectorial sobre órgãos municipais, impõe rotinas administrativas vinculantes (relatórios, transparência, parcerias oficiais, comunicação a SENAD/CONED, reuniões virtuais) e institui o FUMAD com regras de gestão e execução orçamentária.

Trata-se, pois, de reconfiguração administrativa e de novas atribuições a órgãos do Executivo — exatamente a hipótese que o STF reserva à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Consequentemente, o Tema 917 não socorre a validade do PL; ao revés, confirma o vício formal de iniciativa no caso concreto.

Cita-se, ainda, o precedente mais recente do STF (ARE 1.486.522/RJ, Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1.7.2024), cuja ementa assenta:

"EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 8.419/2022 DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE 'POLÍTICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA'. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELA CORTE DE JUSTIÇA LOCAL. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente a Ação Direta para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei 8.419, de 05 de outubro de 2022, do Município de Petrópolis, aos fundamentos de que (a) "houve invasão do Poder Legislativo na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Estadual"



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

(Doc. 3, fl. 10); e (b) houve violação à separação de poderes, bem como ao art. 113, I da Carta Estadual, "na medida em que impôs obrigações ao Poder Executivo Municipal sem indicar a respectiva fonte de custeio". 2. A pretexto de instituir medidas de desjudicialização da Administração Pública, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a seus órgãos. Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como o princípio da separação de poderes. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - ARE: 1486522 RJ, Relator.: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-07-2024 PUBLIC 17-07-2024)". Grifo nosso.

Nesse julgado, a Corte manteve a inconstitucionalidade de lei municipal de iniciativa legislativa que, sob o pretexto de instituir uma "política de desjudicialização", atribuiu coordenação, impôs rotinas e criou deveres operacionais a órgãos do Executivo (p.ex., dirimir conflitos entre órgãos, requisitar informações, programar mutirões, definir parâmetros de acordos), concluindo inaplicável o Tema 917 justamente por haver ingerência na organização e no funcionamento da Administração e usurpação da iniciativa privativa do Prefeito.

No caso em apreço, o PL nº 036/2025 incorre em vício semelhante: cria e estrutura o COMAD, confere-lhe coordenação intersetorial sobre a máquina municipal, impõe rotinas vinculantes (relatórios, transparência ativa, comunicação a SENAD/CONED, reuniões virtuais), e institui o FUMAD com regras de gestão e execução orçamentária.

Assim como no ARE 1.486.522/RJ, não se trata de mera diretriz que eventualmente gere despesa, mas de reconfiguração administrativa e criação de atribuições a órgãos do Executivo, matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo — o que confirma a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa no caso concreto.

Cita-se precedente específico do Estado de Mato Grosso do Sul, em que o TJMS, ao julgar a ADI 1413703-71.2021.8.12.0000 (Órgão Especial, Rel. Des. Marco André Nogueira Hanson, 21.3.2022), assentou:

"EMENTA; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 1.211/2021 DO MUNICÍPIO DE RIBAS DO RIO PARDO – CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER – VÍCIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA – ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE – COM O PARECER, AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I -



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

A lei, de iniciativa parlamentar, que impõe ao Poder Executivo a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher padece de vício de inconstitucionalidade de iniciativa, eis que a proposta de sua criação partiu do Poder legislativo e cria nova fisiologia dentro do organograma do Município, dispondo sobre a estrutura da Secretaria de Assistência Social, impondo atribuições administrativas, sem respaldo financeiro ou orçamentário. Vício formal reconhecido. II - De igual forma, o vício material que macula dispositivos legais da lei impugnada está claramente demonstrado, haja vista que ao prestigiar algumas entidades da sociedade rio-pardense, sem, contudo, observar que tal distinção não poderia ser universalizada a toda sociedade, ocasiona a segregação por impedir que a maior parte da população possa ser legitimamente representada, em afronta ao princípio da isonomia previsto nos artigos 5º e 19 da Constituição Federal. (TJ-MS - Direta de Inconstitucionalidade: 1413703-71.2021.8.12.0000 Não informada, Relator.: Des. Marco André Nogueira Hanson, Data de Julgamento: 21/03/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/03/2022)". Grifo nosso.

Veja-se, do inteiro teor, que o Órgão Especial reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal que, partindo do Legislativo, criou conselho, vinculou-o a secretaria do Executivo, impôs deveres operacionais e custos (p. ex., prover "todas as condições administrativas, operacionais, de recursos humanos e financeiros"), e ainda definiu composição e funcionamento, concluindo pela usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo e pela ofensa à separação de poderes; registrou-se, ademais, vício material por desenho de composição que privilegiava entidades determinadas, afrontando isonomia e impessoalidade.

No caso concreto, a similitude é direta quanto ao vício formal: o PL nº 036/2025 (iniciativa parlamentar) cria e estrutura o COMAD (presidência, secretaria-executiva, plenário e comitê), atribui coordenação intersetorial sobre órgãos municipais, impõe rotinas administrativas (relatórios, transparência ativa, comunicações a SENAD/CONED, reuniões virtuais), e institui o FUMAD com regras de gestão e execução orçamentária, reproduzindo a mesma ingerência na organização e funcionamento da Administração rechaçada pelo TJMS.

A diferença fática relativa ao vício material do caso sul-mato-grossense — ali discutiu-se composição com preferências a entidades nominadas — não afasta a conclusão aqui necessária: permanece caracterizado o vício de iniciativa pela criação/estruturação de órgão e pela imposição de encargos ao Executivo por lei de origem parlamentar.

3. DO FUMAD, DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO E DA CONFORMIDADE COM O SISNAD (REVOGAÇÃO DA LEI Nº 1.238/2002 E TÉCNICA LEGISLATIVA)

Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.
Fone/Fax: (67) 3287-1277



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-**

O PL nº 036/2025 cria o Fundo Municipal de Políticas sobre Drogas – FUMAD, indica fontes de receita, atribui a gestão ao órgão fazendário e remete o “detalhamento da constituição e gestão” ao Regimento Interno do COMAD — ato infralegal inadequado para disciplinar receita, execução e cronograma financeiro de fundo especial, revogando a Lei nº 1.238/2002 (REMAD).

A instituição de fundo especial e a definição de sua governança inserem-se no núcleo de organização e funcionamento da Administração, matéria sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Executivo por simetria ao art. 61, §1º, II, da Constituição Federal e conforme a Lei Orgânica municipal, que resguarda ao Prefeito a criação de órgãos/estruturas e a disciplina de execução orçamentária. Como a iniciativa aqui é parlamentar, configura-se inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa; nem eventual sanção do Prefeito teria o condão de convalidar o defeito.

Menciona-se precedente do TJMS diretamente pertinente à criação de fundos por iniciativa parlamentar. Na ADI 1411132-64.2020.8.12.0000 (Órgão Especial, Rel. Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j. 5.8.2021), firmou-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 3.463/18 DO MUNICÍPIO DE TRÊS LAGOAS – INSTITUIÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE ESPORTE DE BASE – ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DE PODERES BEM COMO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR EXCESSO DE PRAZO PARA REJEIÇÃO DO VETO – DEMONSTRADAS – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Tendo em vista que a lei impugnada, de iniciativa do Poder Legislativo, trata da criação de um fundo de esporte de base e tal fato adentra em competência privativa do Chefe do Poder Executivo, há demonstração de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, sendo evidente a inconstitucionalidade formal. Ainda que assim não fosse, a legislação mencionada também teria inconstitucionalidade material na medida em que a rejeição do veto deu-se fora do prazo legal. (TJ-MS - Direta de Inconstitucionalidade: 1411132-64.2020.8.12.0000 Não informada, Relator.: Des. Marcos José de Brito Rodrigues, Data de Julgamento: 05/08/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 12/08/2021).”

Veja-se que a hipótese não se enquadra na exceção do Tema 917/STF, pois a instituição e governança de fundo especial implica organização administrativa e atribuições a órgãos do Executivo, matéria de iniciativa reservada.

A Corte reconheceu a inconstitucionalidade da lei de Três Lagoas por dois fundamentos: (i) formal, porque a instituição de fundo público, com vinculação administrativa e regramento de gestão, invade a reserva de iniciativa do Executivo e afronta a separação de poderes; e (ii) material, no caso concreto, pela rejeição do veto fora do



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-**

prazo constitucional. O acórdão ainda ressalta que a criação de fundos envolve matérias orçamentárias e de organização administrativa típicas do Executivo, exigindo observância estrita ao processo legislativo e às balizas constitucionais e financeiras.

No caso concreto, a analogia é imediata: o PL nº 036/2025 (de iniciativa parlamentar) cria o FUMAD, indica fontes, atribui a gestão ao órgão fazendário, descreve rotinas de execução e remete a detalhes de constituição/gestão a ato infralegal (regimento do COMAD).

Esse desenho repete a ingerência rechaçada pelo TJMS: trata-se de instituição e governança de fundo especial — matéria que demanda projeto do Chefe do Executivo e compatibilização com Lei 4.320/1964 e LRF. Ainda que aqui inexistente a questão do veto tardio, o núcleo vinculante do precedente — inconstitucionalidade formal pela criação de fundo por iniciativa parlamentar — incide integralmente sobre o FUMAD proposto.

Recomenda-se, ademais, que eventual proposta do Executivo traga estimativa de impacto (art. 16 da LRF), demonstrativo de compatibilidade com PPA/LDO/LOA (art. 17 da LRF) e descrição das receitas vinculadas (art. 71 da Lei 4.320/1964), com regulamento próprio do Executivo para execução e prestação de contas.

Cita-se, em reforço, que o mesmo acórdão do TJSP (ADI nº 2200724-20.2022.8.26.0000) afastou a tese de inconstitucionalidade por ausência de indicação específica de recursos, alinhando-se ao STF (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes), no sentido de que a inexistência de dotação prévia não invalida a lei, apenas pode obstar sua execução no mesmo exercício.

Veja-se que, embora o julgado reconheça a possibilidade de inexecutabilidade orçamentária imediata, manteve a inconstitucionalidade formal quando o diploma de iniciativa parlamentar cria órgão/fundo e regramento de gestão no âmbito do Executivo — quadro que se repete aqui com a instituição do FUMAD e a atribuição de sua governança ao órgão fazendário por projeto não subscrito pelo Prefeito.

Ainda que em tese se superasse o vício formal, a criação de fundo demanda aderência estrita à Lei nº 4.320/1964, que conceitua fundos especiais como o produto de receitas especificadas, vinculadas por lei a determinados objetivos (art. 71), e à Lei de Responsabilidade Fiscal, com estimativa de impacto e declaração de compatibilidade com PPA, LDO e LOA (arts. 16 e 17). Trata-se de providências típicas do Executivo executor do orçamento. Não é juridicamente idôneo delegar a um regimento interno de



Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-

conselho — ato infralegal e colegiado — a disciplina de receitas, execução e cronograma físico-financeiro; essa matéria exige regulamento do Executivo e observância dos controles interno e externo (CF, arts. 31 e 70).

No plano material, é positivo que o projeto alinhe o COMAD ao SISNAD (Lei 11.343/2006 e Decreto 11.480/2023), inclusive quanto a redução de danos e transparência. Ocorre que o §3º do art. 2º converte o Conselho em agente operacional, ao prever “responsabilidades administrativas” e encaminhamento de dependentes “inclusive por meio judicial” para internação involuntária. Conselhos exercem funções consultivas, deliberativas e de controle social; a porta de entrada assistencial e atos de internação seguem o fluxo SUS/SUAS e a Lei 10.216/2001 (com a Lei 13.840/2019), mediante indicação médica e gestão das secretarias finalísticas. Ao deslocar essas atribuições para o COMAD, o texto invade a reserva de administração e altera rotinas do Executivo.

Quanto às receitas, a menção a “verbas próprias do orçamento municipal” não é, por si, vedada, desde que não se crie vinculação automática de impostos em afronta ao art. 167, IV, da CF. A redação deve priorizar fontes compatíveis (transferências, convênios, doações e multas específicas) e deixar claro que a alocação se fará por dotação na LOA, sem engessamento indevido, sob regras de prestação de contas definidas pelo Executivo, com divulgação periódica e fiscalização pelos controles competentes.

A revogação expressa da Lei nº 1.238/2002 é oportuna, mas requer disciplina de transição para assegurar continuidade administrativa: destinação de eventual saldo e obrigações do REMAD, convalidação de atos, manutenção provisória da composição do conselho até novas nomeações, definição de vinculação administrativa do COMAD/FUMAD e prazo de adaptação orçamentária. Sem essas cláusulas, há risco de descontinuidade de programas e incerteza na responsabilização contábil.

Em síntese, o vício formal decorre da criação e governança do fundo, bem como da atribuição de funções executivas ao COMAD, por iniciativa parlamentar. No plano técnico, são necessários ajustes para internalizar a Lei 4.320/1964 e a LRF, afastar delegações indevidas a regimento, preservar o fluxo assistencial do SUS/SUAS e prever regras de transição na revogação do REMAD.

III – DA CONCLUSÃO

À vista do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 036/2025, de iniciativa parlamentar, ao criar e estruturar órgão da Administração (COMAD), instituir e

Rua Dr. Costa Marques, 400 – Centro – Caixa Postal 12 – CEP 79.280-000 - PORTO MURTINHO – MS.
Fone/Fax: (67) 3287-1277



**Estado de Mato Grosso do Sul
Câmara Municipal de Porto Murtinho
- Diretoria Jurídica-**

disciplinar fundo especial (FUMAD), atribuir competências executivas e delegar a regimento interno matérias de execução orçamentária e financeira, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, além de incidir em reserva de administração.

A previsão de que o COMAD assumira “responsabilidades administrativas”, inclusive com encaminhamentos para internação involuntária “por meio judicial”, também invade rotinas próprias do Executivo e do SUS/SUAS, contrariando a jurisprudência consolidada do STF sobre separação de poderes e regras de iniciativa, bem como a organização administrativa municipal.

Ressalte-se que o mérito da política pública é legítimo e o alinhamento ao SISNAD é desejável, mas a finalidade não afasta a necessidade de observância estrita do processo legislativo constitucional. O vício é insanável no âmbito desta Casa, não se convalidando por eventual sanção do Prefeito. Desse modo, o parecer é pela inconstitucionalidade formal da proposição e pela sua devolução ao autor.

Como caminho juridicamente adequado, recomenda-se a conversão do conteúdo em Indicação ao Chefe do Poder Executivo para que, se entender conveniente e oportuno, encaminhe projeto próprio contemplando a reestruturação do COMAD, a instituição do FUMAD com governança compatível com a Lei nº 4.320/1964 e a LRF (com estimativa de impacto e compatibilidade com PPA/LDO/LOA), o afastamento de atribuições operacionais impróprias ao Conselho e a inserção de cláusulas de transição decorrentes da revogação da Lei nº 1.238/2002, preservando a continuidade administrativa e a prestação de contas sob controle interno e externo.

Porto Murtinho – MS, 15 de Outubro 2025.

Sami Salim Sayar
Procurador Jurídico
OAB-MS nº 30.042