



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

**EXCELENTÍSSIMO PROMOTOR DE JUSTIÇA DR. GUSTAVO ELOI RAZERA - 1ª
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CAPANEMA, ESTADO DO
PARANÁ.**

Assunto: Representação. Inconstitucionalidades materiais do Projeto de Lei nº 41/2025 (Programa de Incentivo ao Esporte de Capanema/PR).

Representante: Álvaro Skiba Júnior, Procurador Municipal de Capanema/PR, no exercício de suas atribuições legais.

Representados: Prefeito Municipal Neivor Kessler e o Secretário Municipal de Esporte e Lazer Anderson Ricardo Nodari.

1. SÍNTESE DA REPRESENTAÇÃO.

Solicita-se a atuação imediata deste Parquet para prevenir e/ou fazer cessar vícios de inconstitucionalidade material no Projeto de Lei nº 41/2025 ("PL 41/2025"), que:

- (i) extingue a **Comissão Técnica de Análise e Avaliação - CTAA** e, de forma abrupta, encerra mandatos em curso (Decreto nº 7.631/2024);
- (ii) restringe de modo injustificado a participação da sociedade civil no **Conselho Municipal de Esportes - COMESP**;
- (iii) insere representante do Poder Legislativo em órgão da Administração direta;
- (iv) amplia a ingerência do Chefe do Executivo sobre a composição e deliberação dos colegiados da política municipal do esporte;
- (v) retira completamente a gestão do **Fundo Municipal do Esporte - FUMESP** do Conselho Municipal do Esporte, passando a ser atribuição exclusiva do Secretário Municipal de Esporte e Lazer;
- (vi) retira a proteção à saúde dos atletas que representam o Município e as associações parceiras;
- (vii) retira a publicidade ativa das deliberações acerca dos benefícios concedidos a atletas, técnicos e associações.

Tais mudanças afrontam segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), participação social e princípio democrático (art. 1º, parágrafo único), separação de poderes (art. 2º), legalidade/impeccabilidade/publicidade/eficiência (art. 37, caput) e o dever de fomentar o desporto (art. 217).

Nesse contexto, o PL nº 41/2025 promove alteração estrutural regressiva na governança do Programa de Incentivo ao Esporte, sob justificativas genéricas de modernização e eficiência, sem estudos de impacto, sem demonstração empírica de inadequação do arranjo vigente e sem regras de transição.

Há violação simultânea:



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

- (i) à segurança jurídica e proteção da confiança (art. 5º, XXXVI), pela extinção abrupta de mandatos em curso da CTAA;
- (ii) ao princípio democrático-participativo e ao controle social (art. 1º, par. único), pela redução imotivada da representação da sociedade civil no COMESP;
- (iii) à separação de poderes (art. 2º), pela inserção de representante do Legislativo em órgão executivo de gestão; e
- (iv) à proporcionalidade (idoneidade, necessidade e proporcionalidade estrita), por inexistirem meios menos gravosos avaliados e por inexistir justificção racional suficiente.

Os efeitos comprometem as contas de 2025 e desorganizam o planejamento e o tratamento isonômico e técnico na definição das diretrizes e investimentos esportivos da temporada de 2026.

Seguem nos **Anexos 2 e 3** as tabelas com um **resumo comparativo** entre as redações da Lei 1.795/2021 x da Lei 1.900/2024 x e do PL 41/2025.

2. MARCO NORMATIVO E SÍNTESE DO PROGRAMA DE INCENTIVO AO ESPORTE

A Lei de Incentivo ao Esporte de Capanema (Lei nº 1.795/2021) instituiu uma verdadeira Política pública de gestão e fomento ao desporto, devidamente estruturada, com mecanismos de participação social e controle que prevê, entre outras regras e benefícios:

- (i) Bolsa Atleta e Bolsa Técnico; critérios, requisitos e hipóteses de concessão e de cassação;
- (ii) Premiações em competições definidas previamente pela CTAA;
- (iii) cobertura de despesas médico-hospitalares para atletas;
- (iv) Parcerias com associações esportivas e gestão participativa;
- (v) Atuação da CTAA como órgão técnico consultivo e deliberativo (art. 26 e 27), com publicidade das atas e possibilidade de expedir resoluções.

2.1. Benefícios e papel da CTAA.

A Lei nº 1.795/2021 instituiu política pública estruturada de fomento ao esporte (bolsas, auxílios, premiações, cobertura de despesas médicas, parcerias com associações), com a CTAA como filtro técnico apartidário, colegiado e publicizador das deliberações (atas e resoluções).

2.2. COMESP e FUMESP - governança integrada (Lei nº 1.900/2024).

A Lei nº 1.900/2024 aperfeiçoou a governança, criando o COMESP com participação social qualificada e instituindo o FUMESP, sob lógica de transparência, publicidade ativa e controle social. (As **tabelas do Anexo 1** identificam as diferenças e as funções de cada órgão colegiado).



3. TRANSFORMAÇÃO ESPORTIVA E RELEVÂNCIA PÚBLICA (2022-2025).

O arranjo institucional vigente (Lei nº 1.795/2021, com aperfeiçoamentos da Lei nº 1.900/2024 e atos subsequentes) estruturou política pública profissionalizada, com foco nas categorias de base e no rendimento, ampliando o engajamento da sociedade civil e das entidades parceiras.

Nesses quase quatro anos, consolidaram-se equipes em campeonatos estaduais, participações em Jogos da Juventude, Jogos Escolares e Jogos Abertos, além de resultados expressivos (incluindo título mundial em Karatê), com centenas de crianças e adolescentes alcançados por ações continuadas, colocando Capanema em destaque em gestão esportiva e resultados em campeonatos regionais e estaduais.

A CTAA - de caráter apartidário e com composição técnica que inclui profissionais de Educação Física vinculados ao Estado e à União - tem sido o mecanismo de filtro e coerência técnica, assegurando imparcialidade e estabilidade decisória, sem registros de reclamações.

Seguem anexos os **diplomas e comprovantes de vínculos estaduais e com a União de três membros da CTAA**, que comprovam o perfil técnico e sua desvinculação direta com a Administração municipal.

4. HISTÓRICO LEGISLATIVO E INSTITUCIONAL (2021-2025).

(i) 2021 - Aprovação da Lei nº 1.795/2021, após o PL nº 41/2021, estruturando benefícios, parcerias e a CTAA;

(ii) 2024 - O PL nº 21/2024 resultou na Lei nº 1.900/2024, que aperfeiçoou a governança: reforçou competências da CTAA, instituiu o Conselho Municipal de Esportes - COMESP (com assentos para a sociedade civil e entidades parceiras) e criou o FUMESP, além de exigir transparência nas deliberações;

(iii) 23/12/2024 - Decreto nº 7.631/2024 designou a CTAA com mandato de 18 meses (23/12/2024 a 23/06/2026), vedando substituição unilateral durante o mandato, salvo hipóteses legais, e reconhecendo a CTAA como órgão técnico (Lei 13.019/2014);

(iv) 28/07/2025 - Decreto nº 7.898/2025 nomeou o COMESP no desenho plural previsto em lei, com participação social ampliada.

5. EM SUMA, O QUE PRETENDE O PL Nº 41/2025?

(i) **Extinguir a CTAA e encerrar imediatamente os mandatos em curso** designados pelo Decreto nº 7.631/2024;

(ii) **Reconfigurar o COMESP, reduzindo a representatividade da sociedade civil** e das associações parceiras;

(iii) **Ampliar a ingerência direta do Chefe do Executivo** na indicação dos membros;

(iv) **Inserir representante do Poder Legislativo** no Conselho, órgão da Administração, produzindo indevida mescla de funções;

(v) **Retirar a gestão do FUMESP do Conselho**, concentrando-a no Secretário;

(vi) **Fragilizar as salvaguardas aos atletas/associações**;

(vii) **suprimir a publicidade ativa das deliberações** sobre benefícios.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

5.1. Processo legislativo apressado e ausência de diálogo institucional.

O projeto foi confeccionado às pressas, sem diálogo estruturado com a sociedade civil, associações parceiras e sem consulta prévia à CTAA e ao COMESP já constituídos, o que revela caráter arbitrário e unilateral do Poder Público municipal.

No marco da democracia deliberativa, decisões legislativas devem apresentar razões públicas e responder a alternativas menos gravosas. Critérios objetivos de desempenho deliberativo (tempo, justificação, inclusividade e deliberação interinstitucional) sugerem baixa deferência judicial quando não observados, como no caso vertente.^{1 2}

Em chave de democracia constitucional, decisões legislativas devem oferecer razões públicas controláveis e incluir os afetados no debate - exigência de justificabilidade e deliberação inclusiva.³

6. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS DO PL 41/2025.

6.1. Ruptura arbitrária de mandato fixo em curso (proteção da confiança, ato jurídico perfeito, vedação a “comissões de exceção”).

A CTAA foi validamente constituída com mandato de 18 meses (23/12/2024 a 23/06/2026), com vedação de substituição unilateral salvo hipóteses legais.

Extinguir o órgão para, por via oblíqua, cassar mandatos em curso burla garantias institucionais mínimas de estabilidade, imparcialidade e impessoalidade, violando a segurança jurídica e a proteção da confiança (art. 5º, XXXVI, CF).

“Os membros da Comissão não poderão ser substituídos unilateralmente pelo Chefe do Poder Executivo durante o curso do mandato, salvo por exoneração, demissão ou por desídia no exercício das atribuições da própria Comissão [...]” (Lei Municipal nº 1.795/2021, art. 27, § 8º e Decreto Municipal nº 7.631/2024, art. 2º, § 2º).

6.1.1. Considerações preliminares (mudança normativa x segurança jurídica).

A doutrina constitucional contemporânea parte da tensão entre a necessidade de mudança normativa e a garantia da segurança jurídica. Nessa chave, recorda-se que o Direito deve disciplinar o futuro sem desfazer, arbitrariamente, situações pretéritas já consolidadas.

“O Direito disciplina o futuro, não o passado.” (Mendes Gonet, Curso de Direito Constitucional, 2018)

¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria constitucional e democracia deliberativa. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

² BRASIL. Senado Federal. Revista de Informação Legislativa (RIL), 2024. Deferência judicial no controle de constitucionalidade: um teste de desempenho deliberativo (tempo, justificação, inclusividade e deliberação interinstitucional).

³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. (democracia deliberativa e dever de justificação).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

6.1.2. Direito adquirido, ato jurídico perfeito e segurança jurídica.

As nomeações para mandato certo da CTAA, consumadas sob a égide da Lei nº 1.900/2024 e do Decreto nº 7.631/2024, qualificam-se como atos jurídicos perfeitos. A lei superveniente não pode desfazê-los de forma imediata, sob pena de afrontar o art. 5º, XXXVI, da CF/88 e os conceitos legais positivados na LINDB.

"O princípio do direito adquirido se aplica a toda e qualquer lei [...] sem distinção entre direito público e privado." (Mendes/Gonet, 2018)

A CF/88 protege o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, garantia que integra o núcleo de direitos e garantias individuais e, portanto, uma cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV). Assim dispõe a Constituição Federal sobre tema:

Art. 5º, XXXVI: "A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

Além disso, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB- Decreto-Lei nº 4.657/1942), em seu art. 6º, dispõe:

§ 1º: "Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou."

§ 2º: "Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem."

A partir das diretrizes legais e orientações doutrinárias, é possível conceituar o "Ato jurídico perfeito" como aquele já concluído e consumado sob a égide da lei vigente ao tempo da sua celebração. Ou seja, cumpriu todos os requisitos exigidos pela lei do momento em que foi praticado, não podendo ser desfeito por lei posterior. São características do **Ato Jurídico Perfeito**:

- a) Concretização: já foi praticado e exauriu seus efeitos sob a lei vigente;
- b) Irretroatividade da lei: não pode ser atingido por norma posterior que altere seus efeitos;
- c) Segurança jurídica: garante estabilidade das relações jurídicas.

Por sua vez, o "Direito adquirido" é a prerrogativa incorporada definitivamente ao patrimônio jurídico do indivíduo, seja porque já começou a ser exercida, seja porque estão presentes todos os requisitos legais que asseguram o seu exercício, ainda que a lei nova venha a dispor em sentido contrário.

São características do **Direito Adquirido**:

- a) Incorporação ao patrimônio jurídico: pertence definitivamente ao titular;
- b) Exigibilidade: pode ser exigido judicial ou administrativamente, mesmo diante de nova lei;
- c) Proteção constitucional: vedada sua supressão por ato normativo posterior;



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

d) Condição pré-fixada: abrange direitos cuja aquisição futura já está assegurada por condições estabelecidas de forma imutável.

Trazendo a exegese legal para o caso em mesa, é oportuno consignar que foi a Lei Municipal nº 1.900/2024 que estabeleceu prazo de 18 meses de mandato para a CTAA, a qual, cumpridos os requisitos legais, seria designada por ato do Chefe do Poder Executivo, o que foi perfectibilizado com a expedição do Decreto nº 7.631/2024 (CTAA), concretizando a designação formal, tornando consumado o ato administrativo que fixou a duração do mandato.

Nesse rumo, **por qual(is) motivo(s)** o mandato dos membros da CTAA configuram-se como **ato jurídico perfeito**?

Ora! A nomeação dos membros da CTAA constitui ato administrativo consumado segundo a lei vigente (Lei nº 1.900/2024). Além disso, a fixação expressa de mandato de 18 meses gera estabilidade temporal, que não pode ser alterada retroativamente por norma ou ato posterior.

Assim, a tentativa de reduzir ou extinguir o mandato antes do prazo legal configura violação ao ato jurídico perfeito (LINDB, art. 6º, §1º).

Por outro lado, **por qual(is) motivo(s)** o mandato dos membros da CTAA configuram-se como **direito adquirido**?

Os membros designados da CTAA passaram a ter direito incorporado ao exercício do mandato pelo prazo de 18 meses, pois foram cumpridos todos os requisitos legais para sua investidura.

Ademais, todas as associações, atletas e profissionais envolvidos com o Programa de Incentivo ao Esporte de Capanema adquiriram o direito de terem seus benefícios analisados, concedidos e retirados por essa comissão, impedindo-se a alteração casuística futura durante o mandato.

Desse modo, ainda que lei posterior altere a duração do mandato, não pode atingir a situação já consolidada.

Outrossim, é importante destacar que o direito adquirido se manifesta tanto no **prazo do mandato** quanto nas **prerrogativas funcionais** que lhe são inerentes, isto é, as funções de **análise, avaliação e deliberação sobre os benefícios** (incentivos) da Lei de Incentivo ao Esporte de Capanema.

Com efeito, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido são facetas do Princípio da Segurança Jurídica, pelo qual o sistema jurídico protege situações consolidadas, evitando instabilidade institucional e retroatividade prejudicial.

Dessa forma, alterar mandatos já em curso fragiliza a confiança no ordenamento e nos atos da Administração. Nesse ponto, é imperioso concluir pela vinculação da Administração aos atos jurídicos legitimamente praticados, independentemente do gestor público que os praticou, tendo em vista que o Prefeito Municipal apenas representa o Município temporariamente, não havendo qualquer descontinuidade da pessoa jurídica com a posse de um novo Chefe do Poder Executivo.

Em outras palavras, o novo gestor municipal recebe a incumbência de administrar o Município com todos os seus ônus e bônus advindos do passado, devendo governar de acordo com as leis e com a Constituição Federal, visando sempre o interesse público.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

Logo, a Administração Pública está vinculada aos próprios atos que pratica, especialmente quando são concretizadores de norma legal.

Destaca-se, pela pertinência, que o Decreto nº 7.631/2024 não têm natureza discricionária e precária em relação ao prazo do mandato, pois foi o ato normativo que apenas conferiu eficácia prática ao comando da Lei nº 1.900/2024.

Portanto, não cabe à Administração atual extinguir a CTAA, encerrando antecipadamente os mandatos dos seus membros, com o pretexto de alterar o Programa municipal de incentivo ao esporte, por mera conveniência administrativa. A eventual sanção do PL 41/2025 viola a garantia constitucional do art. 5º, XXXVI da CF, os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima, da legalidade e da irretroatividade das leis.

6.1.3. Direito adquirido e políticas públicas - necessidade de regras de transição - impossibilidade de 'tabula rasa'.

Ainda que não haja 'direito adquirido' a um regime jurídico abstrato de uma política pública, mudanças na legislação que alcancem situações em curso devem ser acompanhadas de regras de transição, sob pena de violação da segurança jurídica e da proteção da confiança.

"Torna-se imperativa a adoção de cláusulas de transição [...]; a não adoção poderá configurar omissão legislativa inconstitucional grave." (Mendes/Gonet, 2018)

"Não pode o legislador, sem ferir a segurança jurídica, fazer tabula rasa das situações jurídicas consolidadas." (Mendes/Gonet, 2018)

Mesmo quando se admite a inexistência de direito adquirido a regime jurídico abstrato, o legislador está vinculado à segurança jurídica e à proteção da confiança. Mudanças legislativas que atinjam situações em curso (como mandatos) exigem transição proporcional.

A proteção da confiança legítima reclama, quando afetados regimes em curso, disciplina de transição proporcional e previsível entre marcos normativos.⁴

A **supressão imediata de mandatos revela ato retroativo em efeitos**, vedado sem disciplina transitória adequada, e configura ofensa direta ao art. 5º, XXXVI, CF, além de violar a expectativa legítima dos administrados e a estabilidade decisória técnica.

6.1.4. Graus de retroatividade e tutela das situações em curso.

A jurisprudência constitucional trabalha com diferentes graus de retroatividade normativa. A extinção imediata de mandatos iniciados caracteriza retroatividade material quanto a efeitos futuros de situação constituída, o que demanda, no mínimo, *vacatio* e transição proporcionais à proteção da confiança e à previsibilidade administrativa.

⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. (proteção da confiança e regimes de transição).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

6.1.5. STF - direito adquirido, proteção da confiança e estabilidade mínima de mandatos.

A casuística do Supremo Tribunal Federal prestigia a preservação de situações individualizadas e a estabilidade mínima conferida por mandatos a termo, refutando soluções normativas que, sob o rótulo de reorganização, desconstituem posições concretas sem transição proporcional.

Súmula 47/STF (analogia reforçativa): "Reitor de universidade não é livremente demissível durante o prazo do mandato."

A Súmula 47/STF afirma que titular de mandato fixo (reitor) não é livremente demissível durante o prazo de investidura, ilustrando a resistência do ordenamento a intervenções arbitrárias em mandatos legalmente estabelecidos.

O STF, ao validar a autonomia do Banco Central (LC 179/2021), reconheceu a função institucional de mandatos fixos para assegurar neutralidade e estabilidade decisória - *ratio* que reforça, por analogia, a ilegitimidade de extinguir mandatos de órgão técnico no meio do curso por conveniência política.

6.1.5.1. Paralelos úteis de impossibilidade de extinção antecipada de mandatos. Sem esgotar, o ordenamento resiste à supressão arbitrária de mandatos fixos:

- a) Reitor (Súmula 47/STF) - não demissível *ad nutum* durante o mandato.
- b) Autarquia com direção de mandato fixo (p. ex., BCB na LC 179/2021) - a fixação do mandato é desenho institucional constitucionalmente válido.

A *ratio* é proteger a independência e a impessoalidade - exatamente o que se espera da CTAA, para evitar interferências políticas em decisões técnicas.

6.2. Retrocesso institucional, participação social e transparência.

6.2.1. Participação social e vedação de esvaziamento de conselhos - ADPF 651.

A Suprema Corte reconheceu a dimensão organizacional-procedimental dos direitos fundamentais e a necessidade de preservar espaços de participação social em colegiados públicos.

Na ADPF 651, ao examinar mudanças que esvaziavam conselhos federais, assentou-se que não cabe ao Executivo desmontar políticas públicas instituídas por lei e que deve ser garantido espaço adequado à sociedade civil, evitando concentração de votos no Executivo.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

"Não é dado ao Chefe do Poder Executivo [...] desmontar política pública instituída no intuito de dar cumprimento ao texto constitucional [...]" (ADPF 651, voto Min. Dias Toffoli, citado no voto Min. Gilmar Mendes).

"Desde que garantido espaço adequado para participação da sociedade civil nos conselhos [...], evitando-se excessiva concentração de votos nas mãos de representantes do Executivo." (ADPF 651, voto Min. Gilmar Mendes).

6.2.2. Retirada da gestão do FUMESP do Conselho - esvaziamento do controle social - fusão material com a SESP e vedação do art. 167, XIV, da CF.

O art. 13 do PL nº 41/2025 propõe nova redação ao art. 36 da Lei nº 1.795/2021 para vincular o FUMESP à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer e, no parágrafo único, transferir à SESP a gestão administrativa, orçamentária e financeira do Fundo, relegando ao Conselho Municipal de Esportes função meramente fiscalizadora. Vejamos.

Projeto de Lei 41/2025:

"Art. 13. O artigo 36 da Lei 1.795, de 23 de dezembro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 36. O Poder Executivo Municipal, fica autorizado a criar o Fundo Municipal do Esporte - FUMESP, de natureza contábil e financeira, vinculado à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, destinado ao financiamento, manutenção, expansão e aperfeiçoamento de programas, projetos e ações de incentivo ao esporte no Município de Capanema. (NR)

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Esportes e Lazer é responsável pela gestão administrativa, orçamentária e financeira do FUMESP, cabendo ao Conselho Municipal de Esportes exercer sua função fiscalizadora, conforme regulamento.

Lei 1.795/2021:

"Art. 36. O Poder Executivo municipal é autorizado a criar o Fundo Municipal do Esporte - FUMESP.

Parágrafo único. O FUMESP, instrumento de natureza contábil, gerido pelo Conselho Municipal do Esporte, tem como finalidade a manutenção, expansão e aperfeiçoamento do Programa de Incentivo ao Esporte de Capanema, em complemento às dotações orçamentárias da SESP. (Redação dada pela Lei nº 1900/2024)"

Nesse rumo, o resultado prático é a fusão material entre (i) a programação orçamentária própria da SESP e (ii) a execução financeira do FUMESP, de modo que o **Fundo deixa de operar como unidade contábil com governança própria** (segregada, transparente, participativa) e passa a funcionar como **"caixa dentro da caixa" da própria SESP**, sem o contrapeso colegiado originariamente desenhado pela legislação municipal (gestão pelo Conselho).

No plano constitucional, o art. 167, XIV, veda a criação de fundos públicos quando seus objetivos puderem ser alcançados por simples vinculação de receitas ou pela execução direta por programação orçamentária do órgão competente.

Em outras palavras: se a finalidade pode ser atendida pela própria Secretaria, não faz sentido manter um fundo autônomo - e menos ainda esvaziá-lo, **transformando-o numa extensão contábil da dotação ordinária da pasta.**

A nova redação simula a existência de um fundo, mas lhe subtrai a razão de ser (segregação de receitas, regras próprias de aplicação e governança com controle social),



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

incorrendo em inconstitucionalidade material por contrariedade ao art. 167, XIV (princípio da necessidade/adequação do instrumento).

A jurisprudência constitucional reforça esse desenho: o STF é rigoroso com fundos e vinculações atípicas que duplicam ou descaracterizam a disciplina orçamentária.

Na ADI 553/RJ, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de norma estadual que vinculava parcela de receitas a um Fundo de Desenvolvimento Econômico, por afronta ao art. 167 (vedações orçamentárias) e ao desenho constitucional de alocação de receitas. A *ratio decidendi* - evitar arranjos paralelos que distorçam a legalidade orçamentária e a boa governança dos recursos - aplica-se, por analogia, ao caso municipal quando o “fundo” é mantido apenas no nome, mas absorvido pela rotina orçamentária da secretaria.

Do ponto de vista técnico-contábil, fundos especiais exigem finalidade específica, receitas vinculadas, segregação contábil e normas próprias de controle, sob pena de perderem sua razão funcional.

Documentação técnica do IPEA ressalta que fundos se compõem de receitas específicas dirigidas a finalidade específica, com regras de controle e prestação de contas; caso contrário, não passam de duplicação do orçamento do órgão, sem ganhos de transparência ou *accountability*.

O TCE-RJ também distingue fundos com e sem gestão, destacando a necessidade de definição clara de finalidade e governança. A reescritura do art. 36 - **ao centralizar toda a gestão administrativa, orçamentária e financeira na SESP e retirar do Conselho a gestão (mantendo-o apenas como “fiscalizador”) - descaracteriza o FUMESP** como fundo especial e o converte em rubrica interna da Secretaria. Isso viola o art. 167, XIV, por ausência de necessidade do instrumento “fundo” frente à execução direta pela SESP.⁵

Ademais, a legislação municipal vigente (Lei nº 1.900/2024) havia integrado a governança do COMESP ao FUMESP, exatamente para promover controle social, publicidade ativa e segregação decisória.

A proposta atual rompe esse equilíbrio, reduz participação social e rebaixa a transparência (publicidade ativa das deliberações), o que agrava o vício orçamentário com vícios institucionais (retrocesso, proteção deficiente e afronta ao princípio democrático).

Em síntese: se a gestão volta integralmente à SESP, o próprio art. 167, XIV indica que não se deve manter um “fundo” - e, mantido assim, ele é inconstitucional por desvirtuamento do instituto, redundância orçamentária e fusão material com a dotação ordinária do órgão.

Conclusão específica para a nova redação do art. 36 estabelecida no PL 41/2025:

(i) Ao **concentrar gestão** administrativa, orçamentária e financeira na SESP e limitar o Conselho à fiscalização, o PL funde materialmente a execução do FUMESP com a programação orçamentária da própria SESP;

⁵ FUNDOS ESPECIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO (Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Acessível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/07829d8b-da6a-45e8-9e61-9d843f9bd525/content>



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

(ii) tal arranjo retira as notas essenciais de um fundo especial (segregação, finalidade, governança própria, controle social), tornando-o desnecessário sob a ótica do art. 167, XIV;

(iii) por consequência, configura inconstitucionalidade material: ou se restaura a gestão colegiada e a autonomia operacional do FUMESP (com participação social e publicidade ativa), ou se reconhece que a finalidade pode ser alcançada por execução direta da SESP - hipótese em que a manutenção do "fundo" contraria a CF/88.

Com efeito, a redação proposta descaracteriza o fundo e conflita com o art. 167, XIV: se a execução é absorvida pela SESP, o instrumento "fundo" perde razão funcional, restando uma rubrica duplicada, inconstitucional por desvio do instituto.

Destarte, além da flagrante inconstitucionalidade material da proposição, por ofensa expressa ao art. 167, XIV, da CF, o art. 13 do PL 41/2025, ao propor a alteração do art. 36 da Lei 1.795/2021, também contém vícios que atingem princípios constitucionais estabelecidos pois a concentração de poderes no Secretário reduz contrapesos, transparência e *accountability* na alocação de recursos públicos, caracterizando retrocesso institucional.

6.2.3. Retirada de proteção a atletas - vedação à proteção deficiente.

A revogação do art. 28 da Lei nº 1.795/2021, promovida pelo art. 17 do PL nº 41/2025, suprime o piso protetivo que assegurava **cobertura securitária** e a responsabilidade por **despesas médico-hospitalares aos atletas** quando em representação do Município ou de associações parceiras.

Essa supressão, sem substituição funcional equivalente, configura vedação à proteção deficiente (*Untermaßverbot*): a Constituição impõe deveres positivos de proteção (*Schutzpflichten*) ao Estado (dimensão objetiva dos direitos), que se concretizam por arranjos institucionais e procedimentais mínimos - aqui, seguro obrigatório e custeio de saúde.

Vejamos as redações.

Projeto de Lei 41/2025:

"Art. 17. Ficam revogados, na Lei nº 1.795, de 23 de dezembro de 2021, os seguintes dispositivos: o inciso IV do § 2º do artigo 19; os §§ 1º e 2º do artigo 23; o Capítulo III – "DA COMISSÃO TÉCNICA DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO"; os artigos 26, 27 e 28; o § 5º do artigo 31; e o artigo 35, bem como, na Lei nº 1.900, de 27 de novembro de 2024, os arts. 8º, 9º e 10 e demais disposições que contrariem o disposto nesta Lei."

Lei 1.795/2021:

Art. 28. O Município de Capanema, diretamente ou por meio da(s) associação(ões) parceira(s), **poderá contratar seguro** de acidentes pessoais, vinculado à atividade desportiva, com o objetivo de **cobrir os riscos a que os atletas estão sujeitos**, na forma do regulamento.

§ 1º A importância segurada deve garantir ao atleta não profissional, ou ao beneficiário por ele indicado no contrato de seguro, o direito a indenização mínima correspondente a doze vezes o valor do salário mínimo vigente.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

§ 2º O Município de Capanema ou a entidade de prática desportiva parceira é responsável pelas despesas médico-hospitalares e de medicamentos necessários ao restabelecimento do atleta enquanto a seguradora não fizer o pagamento da indenização a que se refere o § 1º deste artigo.

a) Parâmetros constitucionais e administrativos incidentes.

(i) **Direito ao esporte** e dever estatal de fomento (CF, art. 217): participação desportiva é direito de cada um; ao fomentar equipes representativas, o Estado deve organizar proteção adequada aos riscos inerentes.

(ii) **Direito à saúde** (CF, art. 196) e proteção integral de crianças e adolescentes quando houver atletas menores (CF, art. 227): a retirada de salvaguardas normativas fragiliza a tutela da integridade física em ambiente fomentado pelo poder público.

(iii) **Igualdade e impessoalidade** (CF, art. 5º, caput; art. 37, caput): sem regra geral de cobertura, abre-se espaço a escolhas casuísticas (“assistir A e não B”), politização do programa e violação de isonomia entre atletas em idêntica situação de risco.

(iv) **Segurança jurídica/confiança** (CF, art. 5º, XXXVI; LINDB, art. 6º): atletas e associações legitimamente confiam na continuidade de salvaguardas usuais quando representam o Município; a supressão abrupta sem transição frustra expectativas legítimas e aumenta litigiosidade.

(v) **Responsabilidade civil objetiva do Estado** (CF, art. 37, § 6º): a retirada de garantias não elimina o risco de responsabilização do Município; ao contrário, eleva o passivo potencial por danos em eventos oficiais ou apoiados.

b) Garantias institucionais e núcleo mínimo de proteção.

O art. 28 funcionava como garantia institucional mínima da política:

(i) seguro de acidentes pessoais vinculado à atividade desportiva, com indenização mínima (12 salários mínimos); e

(ii) custeio público de despesas médico-hospitalares e medicamentos até o pagamento da indenização.

Em termos de concretização de direitos, isso equivalia a um núcleo de proteção sem o qual o direito ao esporte se torna excessivamente arriscado e desigual - exatamente o que a teoria do *Untermaßverbot* busca evitar.

c) Proporcionalidade aplicada à retirada da proteção (teste em três fases).

(i) **Idoneidade:** Não há demonstração de que eliminar seguro e custeio melhora eficiência, integridade ou qualidade do gasto. Ao revés, aumenta riscos financeiros (judicializações, indenizações diretas) e desorganiza o planejamento das equipes.

(ii) **Necessidade:** Existiam alternativas menos gravosas: calibrar limites de cobertura, franquias, coparticipação, critérios objetivos de elegibilidade e comprovação do nexos com a representação municipal — sem suprimir o piso protetivo.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

(iii) **Proporcionalidade em sentido estrito:** Os custos constitucionais (risco à integridade física, desigualdade de tratamento, captura política, insegurança jurídica) superam qualquer benefício fiscal ou de “flexibilização” administrativa alegável.

d) Risco de discricionariedade arbitrária e instrumentalização política.

Sem regra legal geral e impessoal, a SESP passa a decidir, por conveniência, quais atletas serão assistidos - violando igualdade e impessoalidade e abrindo margem à instrumentalização do programa para fins políticos. A proteção não pode depender de vontade episódica; requer norma com critérios objetivos, publicidade ativa e controle social.

e) Consequências práticas.

A revogação do art. 28 eleva passivos contingentes (ações indenizatórias), desincentivando atletas e famílias - especialmente em modalidades de maior risco.

Em termos de governança, rompe a coerência com as demais salvaguardas de integridade e transparência da política (publicidade das deliberações, controle social pelo conselho), configurando retrocesso institucional.

f) Conclusão.

Ao enfraquecer salvaguardas normativas protetivas sem medidas compensatórias, o PL nº 41/2025 incide em proteção deficiente do direito ao esporte (e direitos conexos à saúde e à integridade), viola igualdade/impessoalidade e compromete a segurança jurídica.

A supressão do art. 28, sem substituição funcional equivalente, é materialmente inconstitucional e deve ser suspensa até que se restaure - por lei - um piso protetivo compatível com os deveres positivos do Estado e com a boa governança da política pública.

6.2.4. Supressão da publicidade ativa - transparência e controle.

A revogação do art. 26 da Lei nº 1.795/2021, pelo art. 17 do PL nº 41/2025, elimina o dever de publicidade ativa das deliberações sobre benefícios a associações, atletas e profissionais (atas, razões e resultados), rebaixando o nível de transparência e fragilizando o controle social.

A publicidade ativa era salvaguarda institucional de integridade e condição de validade das deliberações (nulidade por falta de publicação, na redação conferida pela Lei nº 1.900/2024). A supressão, sem arranjo equivalente, caracteriza retrocesso e proteção deficiente do direito fundamental à informação e dos princípios da Administração.

Na vigência da Lei nº 1.900/2024, todas as deliberações da CTAA sujeitaram-se à publicidade ativa, conforme atas da comissão publicadas no Portal de Transparência do Município, acessíveis pelo seguinte link:

<https://www.capanema.pr.gov.br/transparencia/adm/conselhos/educacao/ctaa>



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

Vejamos as redações.

Projeto de Lei 41/2025:

"Art. 17. Ficam revogados, na Lei nº 1.795, de 23 de dezembro de 2021, os seguintes dispositivos: o inciso IV do § 2º do artigo 19; os §§ 1º e 2º do artigo 23; o Capítulo III – "DA COMISSÃO TÉCNICA DE ANÁLISE E AVALIAÇÃO"; os artigos 26, 27 e 28; o § 5º do artigo 31; e o artigo 35, bem como, na Lei nº 1.900, de 27 de novembro de 2024, os arts. 8º, 9º e 10 e demais disposições que contrariem o disposto nesta Lei."

Lei 1.795/2021:

Art. 26. A Comissão Técnica de Análise e Avaliação é órgão consultivo e deliberativo, vinculada à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer - SESP, competente para avaliar e deliberar a respeito da concessão e do encerramento dos benefícios e das ações previstos nesta Lei.

§ 1º A Comissão Técnica de Análise e Avaliação poderá expedir resoluções ou instrumento congênere para disciplinar o cumprimento desta Lei e de eventual regulamento.

§ 2º As decisões da Comissão Técnica de Análise e Avaliação serão tomadas por maioria absoluta dos seus membros, formalizadas em atas.

§ 3º As atas das deliberações da Comissão Técnica de Análise e Avaliação serão publicadas no Portal de Transparência do Município, no prazo de até 15 (quinze) dias úteis após a data da reunião, sob pena de nulidade da deliberação. (Redação dada pela Lei nº 1900/2024)

6.2.4.1. Parâmetros constitucionais e legais aplicáveis.

a) Constituição Federal:

(i) art. 5º, XXXIII: direito de receber informações de interesse coletivo/geral;

(ii) art. 37, caput: princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e legalidade (a publicidade é regra, sigilo é exceção);

(iii) dimensão objetiva dos direitos fundamentais: exige arranjos institucionais que viabilizem a fiscalização social das políticas públicas.

b) Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011):

(i) art. 3º e art. 8º: dever de divulgação proativa na internet de informações de interesse coletivo, independentemente de solicitações;

(ii) atos concessórios de benefícios e a motivação respectiva integram o núcleo do que deve ser publicizado.

c) LGPD (Lei nº 13.709/2018):

(i) arts. 7º e 23: o tratamento de dados pelo Poder Público para execução de políticas públicas e cumprimento de obrigação legal tem base jurídica própria;

(ii) a LGPD não autoriza opacidade: ao contrário, remete à LAI e à Constituição para balizar a publicidade (com técnicas de minimização de dados, quando necessário).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

d) **ADPF 651 (STF)**: reforça que políticas participativas devem assegurar espaço adequado à sociedade civil; sem publicidade, esvazia-se o controle social e o diálogo público.

6.2.4.2. Função institucional da publicidade ativa nas deliberações.

A publicidade ativa das atas e motivações:

- (i) viabiliza *accountability* (rastreamento do porquê, de quem e de quanto);
- (ii) disciplinava a impessoalidade (critérios previamente definidos, verificáveis);
- (iii) inibia favoritismos e captura (exposição pública reduz assimetrias informacionais);
- (iv) permite controle difuso (sociedade, MP, TCE, imprensa e atletas/associações) em tempo oportuno;
- (v) condicionava a validade do ato (na lei vigente) - solução institucional mais forte do que meros avisos administrativos.

6.2.4.3. Proporcionalidade aplicada à supressão da publicidade.

(i) **Idoneidade**: não há demonstração de que ocultar deliberações aperfeiçoe qualidade decisória ou proteja dados sensíveis; ao contrário, reduz a confiabilidade do programa e dificulta auditoria interna/externa.

(ii) **Necessidade**: se a justificativa é LGPD ou “agilidade”, existiam meios menos gravosos: anonimização de dados sensíveis (quando houver), *templates* padronizados, prazos ajustados, metadados mínimos (benefício, valor, projeto, pontuação, motivação, impedimentos/abstenções), sem suprimir a publicidade.

(iii) **Proporcionalidade estrita**: os custos constitucionais (opacidade, risco de seletividade política, perda de confiança e de controle social) superam qualquer ganho alegado; a medida não se sustenta no balanço final.

6.2.4.4. Risco de arbitrariedade, clientelismo e “efeito sombra”.

A ausência de publicidade rompe o circuito de integridade e abre espaço para:

- (i) escolhas casuísticas (quem recebe/quem não recebe), violando igualdade e impessoalidade;
- (ii) instrumentalização política de benefícios (uso estratégico em períodos sensíveis);
- (iii) indeferimentos invisíveis (sem motivação pública, não há como contestar tecnicamente);
- (iv) erosão da confiança de atletas/famílias e parceiros, com impacto no calendário esportivo e na adesão ao programa.

6.2.4.5. Coerência com outras salvaguardas e com a boa governança.

A publicidade ativa se articula com:

- (i) governança do FUMESP (segregação contábil e trilhas de auditoria);
- (ii) participação plural no COMESP;



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

(iii) filtro técnico (CTAA).

Suprimir a publicidade enquanto se concentra a gestão do FUMESP na Secretaria desmonta o ecossistema de *checks and balances* e contraria o desenho de 2024, que havia elevado o padrão de transparência.

6.2.4.6. Conclusão.

A supressão da publicidade ativa viola os arts. 5º, XXXIII e 37, caput, contraria a LAI (arts. 3º e 8º) e desalinha a LGPD (arts. 7º e 23) do seu papel de compatibilização com a transparência pública.

No contexto do PL nº 41/2025, a medida desestrutura o controle social, eleva o risco de clientelismo e minora a integridade do programa. Sem justificativa robusta, alternativas menos gravosas e salvaguardas equivalentes, **trata-se de retrocesso institucional e de proteção deficiente**, impondo-se a manutenção (ou aperfeiçoamento) do regime de publicidade ativa como padrão mínimo de constitucionalidade e de boa governança.

6.2.5. Vedação ao retrocesso e vedação à proteção deficiente - fundamentos.

A Constituição não assegura apenas um catálogo de prestações: ela vincula os Poderes Públicos à manutenção de um patamar mínimo de tutela (dimensão objetiva dos direitos fundamentais) e à progressividade das políticas que concretizam esses direitos. Daí emergem dois limites materiais ao legislador:

(i) a vedação ao retrocesso (proibição de reduzir, sem razões públicas suficientes e sem salvaguardas equivalentes, o nível de proteção já alcançado por normas e práticas consolidadas); e

(ii) a vedação à proteção deficiente (*Schutzpflichten*), que impõe ao Estado deveres positivos de organização e de proteção eficaz contra riscos de lesão a direitos, inclusive por meio de arranjos institucionais idôneos (participação, transparência, controle social, filtros técnicos).

Na doutrina nacional, esses parâmetros aparecem articulados por Bernardo Gonçalves Fernandes (força normativa, correção funcional, proporcionalidade, razões públicas), Mendes/Gonet (núcleo essencial, limites dos limites, garantias institucionais) e Sarlet (dimensão objetiva dos direitos e deveres de proteção), em diálogo com a teoria dos princípios (proporcionalidade) de Alexy.

a) Conteúdo normativo e teste de retrocesso.

A vedação ao retrocesso não é um “congelamento” do *status quo*. O ponto de partida é o patamar protetivo vigente (normas e práticas estáveis que densificam direitos), sobre o qual incide um **ônus argumentativo qualificado** do legislador para alterar regressivamente:

(i) diagnosticar o problema regulatório com base empírica;

(ii) demonstrar idoneidade do novo desenho para enfrentar esse problema;



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

(iii) provar necessidade, isto é, examinar e refutar alternativas menos gravosas;

(iv) oferecer salvaguardas compensatórias (garantias funcionais equivalentes, regime de transição, preservação do núcleo institucional); e

(v) superar a proporcionalidade em sentido estrito (benefícios públicos do retrocesso > custos constitucionais).

Sem esse encadeamento racional - “governo das razões” - a intervenção é injustificada e, portanto, inconstitucional.

b) Garantias institucionais e correção funcional.

Direitos fundamentais dependem de instituições para existirem concretamente. **Comissão técnica apartidária** (filtro de mérito), **conselhos pluralmente compostos** (participação/controle) e **publicidade ativa** das deliberações **são garantias institucionais** do programa de incentivo ao esporte.

À luz da correção funcional, não se pode desfigurar essas peças-chave sem repor, ao menos, funções equivalentes que assegurem transparência, impessoalidade e *accountability*.

Esvaziar o filtro técnico e a participação - especialmente quando os resultados de 2022-2025 indicam desempenho exitoso - traduz retrocesso institucional e proteção deficiente.

c) Proporcionalidade e proteção contra deficiências.

A vedação à proteção deficiente impede que o Estado rebaixe a intensidade dos seus deveres positivos a ponto de tornar inefetivo o direito.

No plano metodológico, isso se confunde com a proporcionalidade: a supressão de garantias (filtro técnico, controle social, publicidade ativa) **não é idônea** a melhorar qualidade/eficiência decisória; **não é necessária** frente a alternativas menos intrusivas (aperfeiçoamento de regimentos, reforço de transparência, auditorias, capacitação, quóruns qualificados); e **não é proporcional** em sentido estrito, porque os custos constitucionais (redução de participação e transparência; **risco de captura** e opacidade na alocação de recursos) superam qualquer ganho alegado.

d) Segurança jurídica, confiança legítima e transições.

Quando o patamar protetivo repousa em mandatos a termo e rotinas públicas (comissões nomeadas, conselhos instalados, publicidade de atas), o legislador deve respeitar a confiança legítima e instituir regras de transição. Extinções abruptas de mandatos e supressões imediatas de instâncias de controle contrariam o art. 5º, XXXVI, e a LINDB, além de potencialmente contaminar atos e prestações de contas em curso.

e) Aplicação ao caso (síntese).

O PL 41/2025:

(i) Extingue a CTAA (filtro técnico colegiado e apartidário) sem substituição por mecanismo equivalente: retrocesso + proteção deficiente;



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

(ii) Reduz a participação e inclui representante do Legislativo no COMESP (órgão executivo): quebra de correção funcional e enfraquecimento do controle social;

(iii) Retira a gestão do FUMESP do Conselho e concentra na Secretaria: risco de opacidade e captura, com perda de segregação contábil e *accountability*;

(iv) Suprime a publicidade ativa das deliberações e fragiliza salvaguardas a atletas/entidades parceiras: deficiência de proteção e retrocesso em transparência.

Sem justificção idônea, sem exame de alternativas menos gravosas e sem salvaguardas equivalentes (ou regime de transição), a proposta viola a vedação ao retrocesso e incorre em proteção deficiente. **Isso basta para infirmar a presunção de constitucionalidade**, exigir escrutínio estrito e **suspensão cautelar das mudanças** até que se assegure, no mínimo, a preservação do núcleo institucional (CTAA + participação plural no COMESP + publicidade ativa) e a integridade da governança do FUMESP.

6.3. Separação de Poderes: impedimento de representante do Legislativo em órgão do Executivo.

A inserção de vereador em conselho integrante da Administração direta viola a separação de poderes e a independência funcional do Legislativo, convertendo-o em gestor/administrador.

A jurisprudência tem rechaçado a presença de vereadores em conselhos administrativos municipais, por confundir funções típicas (legislar e fiscalizar) com funções executivas (gestão/execução de políticas).

TJSP, Órgão Especial, ADI 0184838-64.2012.8.26.0000⁶ (Jandira), ementa: incompatibilidade da presença de membro do Legislativo em conselho do Executivo; também reconhece vício de iniciativa na criação de conselhos por projeto parlamentar.

TJMG, Órgão Especial, ADI 1.0000.19.068158-5/000⁷ (Lagoa Santa), ementa e voto: lei criando conselho com participação do Legislativo é inconstitucional (separação de Poderes + iniciativa). Cita ADI 1.0000.18.080557-4/000 (transporte e trânsito).

TJPB, Pleno, liminar (2011)⁸: veda vereador no Conselho Municipal de Saúde por ofensa à independência entre os Poderes.

MPPR (Curitiba): recomendação para revogar participação de vereadores em conselho municipal de transportes.⁹

Com efeito, conselhos gestores vinculados ao Executivo desempenham função administrativa e técnica; a inserção de representante do Legislativo com poder de voto converte controle político externo em cogestão, desvirtuando a função fiscalizatória e comprometendo a impessoalidade das decisões administrativas.

A participação parlamentar, quando admitida, deve restringir-se a caráter observador, sem voto deliberativo, sob pena de ofensa ao art. 2º da Constituição (separação, harmonia e independência dos Poderes) e à simetria federativa.

⁶ <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6666845>

⁷ <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1000019068158500020211900540>

⁸ Pleno defere liminar em ADIn e veta participação de vereador no Conselho Municipal de Saúde de CG | Tribunal de Justiça da Paraíba

⁹ MPPR recomenda e Município de Curitiba encaminha projeto de lei que revoga participação de vereadores em Conselho Municipal de Transportes | Ministério Público do Estado do Paraná



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

6.4. Garantias institucionais, “limites dos limites”, proporcionalidade e vedação de casuismo (doutrina constitucional).

Restrições a direitos e arranjos institucionais submetem-se aos “limites dos limites” (núcleo essencial, generalidade, clareza e proporcionalidade), sendo **vedadas alterações casuísticas e desprovidas de justificabilidade racional**. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais irradia-se para o desenho organizacional e procedimental da Administração, impondo que o legislador preserve mínimos institucionais que conferem efetividade às políticas públicas.

A interpretação constitucional pauta-se por cânones que asseguram força normativa da Constituição, unidade e correção funcional do sistema, aliados à proporcionalidade, razoabilidade e razões públicas.

A partir desses vetores hermenêuticos - sistematizados por Bernardo Gonçalves Fernandes (unidade, força normativa, correção funcional, interpretação conforme, presunção graduada de constitucionalidade, proporcionalidade, razoabilidade e ponderação) - a validade de reformas estruturais em políticas públicas depende de demonstração robusta de compatibilidade funcional e coerência constitucional, não bastando *slogans* de “eficiência” ou “modernização”.¹⁰

a) Garantias institucionais como projeção objetiva de direitos.

Direitos fundamentais não se esgotam em posições subjetivas; possuem dimensão objetiva que se irradia sobre o desenho organizacional e procedimental do Estado. Daí a **categoria das garantias institucionais**: arranjos mínimos (órgãos, procedimentos, quóruns, transparência, participação e filtros técnicos) **sem os quais determinados direitos perdem efetividade**. Extinguir ou esvaziar esses arranjos - sem substituição funcional equivalente - **não é simples opção de política pública, mas restrição material a direitos** na sua dimensão objetiva, exigindo escrutínio reforçado.

b) “Limites dos limites” (Schrannen-Schrannen) como barreira de contenção.

O poder de limitar direitos (ou suas garantias institucionais) encontra limites internos, sob pena de o próprio poder de limitar se tornar inconstitucional. A doutrina identifica, ao menos, quatro travas materiais:

(i) **Núcleo essencial** - é vedado descaracterizar o mínimo organizacional que torna o direito exercitável (p. ex., retirar o filtro técnico e o controle social que condicionam a impessoalidade e a publicidade das decisões).

(ii) **Generalidade e não-casuismo** - reformas não podem ser dirigidas a situações ou atores específicos, sob pena de quebra de isonomia e de desvio de finalidade (rechaço a leis “sob encomenda”).

(iii) **Clareza e determinabilidade** - o destinatário deve compreender o novo regime, seus critérios e consequências (segurança jurídica e proteção da confiança).

¹⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. (força normativa, unidade, correção funcional, proporcionalidade e razoabilidade).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

(iv) **Proporcionalidade** - toda restrição deve ser idônea, necessária (frente a alternativas menos gravosas) e proporcional em sentido estrito, com balanço explícito de custos constitucionais e benefícios públicos.

c) Correção funcional e separação de funções.

O princípio da correção funcional - articulado com a separação de poderes e com a arquitetura interna da Administração - veda rearranjos que confundam funções ou desloquem competências essenciais de controle para estruturas hierárquicas sem contrapesos.

Em termos práticos: retirar de conselhos colegiados a gestão de fundos (confinando-os à “fiscalização” *ex post*) ou eliminar comissões técnicas apartidárias distorce a função administrativa, abrindo campo para captura e opacidade; trata-se de vício estrutural, não meramente procedimental.

d) Proporcionalidade como método de proteção institucional.

Ingo Wolfgang Sarlet destaca que a proporcionalidade e razoabilidade guardam uma forte relação com as noções de justiça, equidade, isonomia, moderação, prudência, além de traduzirem a ideia de que o Estado de Direito é o Estado do não arbítrio. Por outro lado, apenas na aplicação desses princípios (e critérios) é que se logra obter a construção de seu significado, legitimação e alcance, pois a cada situação solucionada amplia-se o âmbito de sua incidência.

Originário do direito administrativo prussiano, o princípio da proporcionalidade (assim como, na tradição anglo-americana, a noção de razoabilidade - reasonableness), na sua forma inicial e até hoje reconhecida (embora reconstruída ao longo do tempo), guarda íntima vinculação com a ideia de um controle dos atos do Poder Público, buscando precisamente coibir excessos de intervenção na esfera dos direitos dos cidadãos, evoluindo, todavia, para servir de critério de aferição também da legitimidade constitucional dos atos legislativos e mesmo de decisões judiciais. Não é à toa, portanto, que se fala em uma evolução da reserva legal para uma reserva de lei proporcional, no sentido de que o próprio legislador está vinculado pelo dever de proporcionalidade e com base neste pode ser controlado. No seu conjunto, tal evolução, que compreende os princípios da proporcionalidade e - em certa medida - da razoabilidade como critérios de controle do poder (inicialmente sobre os atos do Poder Executivo), implicou uma aproximação cada vez maior de uma dimensão material da constituição, guindando o indivíduo a uma posição que o habilite a contestar determinados atos do Estado ofensivos ou restritivos a seus direitos (fundamentais).¹¹

Aplicada a arranjos institucionais, a proporcionalidade exige:

(i) **Idoneidade institucional:** demonstrar, com razões públicas verificáveis, que a substituição do desenho (p. ex., extinção do filtro técnico; concentração decisória; supressão de publicidade ativa) melhora a efetividade do direito;

(ii) **Necessidade organizacional:** provar que alternativas menos intrusivas (aperfeiçoamentos regimentais, reforço de transparência, auditorias, capacitação, ajustes de quórum) foram consideradas e rejeitadas de modo motivado;

(iii) **Proporcionalidade estrita:** explicitar por que os ganhos públicos superam os custos constitucionais (redução de participação, risco de captura, opacidade na alocação de recursos). Sem esse encadeamento racional - o “governo das razões” - a reforma institucional não se legitima.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; Mitidiero, Daniel; Marinoni, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. - 9. ed. - São Paulo : Saraiva Educação, 2020. (Proporcionalidade e razoabilidade como princípios e critérios de interpretação constitucional).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

e) Vedação de casuísmo e reserva de racionalidade pública.

Mudanças estruturais apressadas, sem diálogo e sem diagnóstico tendem a ser casuísticas: atuam como atalhos para redesenhar a governança à margem dos controles.

Gilmar Ferreira Mendes defende que diferentemente das ordens constitucionais alemã e portuguesa, a Constituição brasileira não contempla expressamente a proibição de lei casuística no seu texto.

Isso não significa, todavia, que o princípio da proibição da lei restritiva de caráter casuístico não tenha aplicação entre nós. Como amplamente admitido na doutrina, tal princípio deriva do postulado material da igualdade, que veda o tratamento discriminatório ou arbitrário, seja para prejudicar, seja para favorecer.

Resta evidente, assim, que a elaboração de normas de caráter casuístico afronta, de plano, o princípio da isonomia.

É de observar, outrossim, que tal proibição traduz uma exigência do Estado de Direito democrático, que se não compatibiliza com a prática de atos discriminatórios ou arbitrários.¹²

A CF/88 impõe uma reserva de racionalidade pública: explicitar o problema, mostrar evidências mínimas, comparar alternativas e instituir transições quando situações jurídicas em curso serão afetadas. A ausência desses passos desalinha a reforma dos “limites dos limites” e fragiliza sua presunção de constitucionalidade.

No caso em mesa, a extinção da CTAA e a redução da participação social não são idôneas, não são necessárias e não superam o balanço custo-benefício constitucional; por isso, são materialmente inconstitucionais.

f) Consequência metodológica.

Quando o legislador rebaixa o patamar institucional de proteção (participação, filtro técnico, publicidade ativa; segregação e gestão colegiada de fundo) sem salvaguardas equivalentes, afronta o núcleo essencial, incorre em proteção deficiente e viola a proporcionalidade.

À luz da força normativa e da correção funcional, o controle de constitucionalidade deve ser estrito, com inversão prática do ônus argumentativo: cabe ao Poder Público demonstrar por que o arranjo substitutivo não representa retrocesso nem casuísmo e como preservará, com eficácia equivalente, as garantias institucionais que dão vida real aos direitos fundamentais.¹³

6.5. Ausência de justificabilidade adequada (proporcionalidade).

Não há exposição de motivos idônea para extinguir a CTAA e reduzir a participação social no COMESP. Falta demonstração de inadequação do arranjo vigente, de necessidade e de proporcionalidade em sentido estrito.

O STF exige “justificabilidade racional” da norma restritiva; ausente, a medida é arbitrária. A inconstitucionalidade por ausência de justificabilidade ocorre quando a norma jurídica carece de fundamento racional, proporcional e coerente para restringir direitos, impor deveres ou instituir políticas públicas.

¹² MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Tópico: 3.4. Proibição de restrições casuísticas)

¹³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. (força normativa, unidade, correção funcional, proporcionalidade e razoabilidade).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

Nesses casos, a norma não atende ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, que exigem que a intervenção legislativa seja idônea, necessária e equilibrada em relação aos fins constitucionais.

Trata-se, em síntese, de vício de inconstitucionalidade material, pois a norma viola direitos fundamentais ou princípios constitucionais estruturantes (como a dignidade da pessoa humana, a isonomia e a proporcionalidade), não por seu conteúdo expresso, mas pela ausência de uma justificativa constitucionalmente adequada que legitime sua existência.

A doutrina constitucional brasileira reconhece que o controle de constitucionalidade não se limita à compatibilidade formal e material explícita, mas também à justificação racional da norma:

Gilmar Ferreira Mendes afirma que “No segundo nível, o controle de sustentabilidade ou de justificabilidade (Vertretbarkeitskontrolle) está orientado a verificar se a decisão legislativa foi tomada após uma apreciação objetiva e justificável de todas as fontes de conhecimento disponíveis no momento da promulgação da lei (BVerfGE 50, 290).¹⁴

Bernardo Gonçalves Fernandes: Sem razões públicas densas e sem resposta a alternativas menos gravosas, a opção legislativa perde lastro deliberativo e aproxima-se do risco de ‘constituição nominal’, em descompasso entre texto e prática.¹⁵

Assim, a exigência de justificabilidade funciona como uma cláusula de racionalidade constitucional, vinculando a produção normativa ao projeto constitucional.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que a ausência de justificabilidade normativa leva à inconstitucionalidade:

ADI 1946/DF - O STF assentou que a atuação legislativa deve observar o princípio da proporcionalidade, de modo que normas que imponham restrições ou obrigações sem justificativa adequada podem ser declaradas inconstitucionais.

ADI 3510/DF (Lei de Biossegurança) - O Tribunal reconheceu que, na análise de restrições legislativas, deve-se avaliar a existência de fundamentos racionais e proporcionais que justifiquem a norma, sob pena de sua invalidação.

ADI 4277/DF (união homoafetiva) - O STF afirmou que não se pode restringir direitos fundamentais sem fundamentação constitucionalmente válida, declarando a inconstitucionalidade de normas que não apresentavam justificativa razoável para a exclusão de casais homoafetivos da proteção jurídica.

Nesse rumo, verifica-se que o princípio da proporcionalidade exige uma **justificabilidade racional** da norma, em que se avalia se a medida é adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. Ausente essa justificativa, a norma é arbitrária e, portanto, inconstitucional.

Com efeito, a inconstitucionalidade por ausência de justificabilidade se manifesta quando:

- a) A norma não apresenta fundamentos racionais, proporcionais e compatíveis com a Constituição;
- b) Há violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade;
- c) O legislador atua de forma arbitrária, sem vinculação ao projeto constitucional.

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Tópicos Especiais em Controle de Constitucionalidade).

¹⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. (classificação ontológica: risco de ‘constituição nominal’).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

6.5.1. Democracia deliberativa e dever de justificação da lei^{16 17 18}.

A legitimidade constitucional do produto legislativo não se esgota na contagem de votos: requer justificabilidade pública, com razões suscetíveis de escrutínio e diálogo com os afetados. Leis aprovadas sem diagnóstico, sem enfrentamento de alternativas e sem participação qualificada carecem de justificabilidade deliberativa.

A exigência de justificação conecta-se com a proporcionalidade: sem idoneidade demonstrada, exame de alternativas (necessidade) e balanceamento explícito, a restrição torna-se arbitrária.

6.5.1.1. Teste de desempenho deliberativo (tempo, justificação, inclusividade e deliberação interinstitucional).

Aplica-se teste de deferência calibrado pelo desempenho deliberativo:

- (i) tempo adequado ao debate;
- (ii) justificação substantiva das escolhas;
- (iii) inclusividade (abertura a contribuições de órgãos e sociedade afetados); e
- (iv) deliberação interinstitucional.

A falha nesses vetores reduz a deferência judicial e autoriza escrutínio mais intenso.¹⁹

Critério (RIL/Senado, 2024)	Exigência constitucional subjacente	Situação no PL 41/2025
Tempo	Debate público suficiente; maturação decisória	Processo acelerado; ausência de consulta ampla a CTAA/COMESP
Justificação	Razões públicas; diagnóstico e motivação densos	Justificativas genéricas; sem estudos e matriz de alternativas
Inclusividade	Participação dos afetados (sociedade/órgãos técnicos)	Exclusão prática dos colegiados já instituídos
Deliberação interinstitucional	Diálogo com instituições e órgãos correlatos	Inexistência de concertação e solicitação de pareceres prévios

6.5.1.2. Aplicação ao PL nº 41/2025 (baixa deferência, alto escrutínio).

O processo foi acelerado, sem diálogo com CTAA/COMESP e sem resposta a objeções centrais (alternativas menos gravosas, transição, impactos). Resultado:

¹⁶ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria constitucional e democracia deliberativa. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

¹⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Constitucionalismo democrático e governo das razões. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

¹⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, 2007.

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. Revista de Informação Legislativa (RIL), 2024. Deferência judicial no controle de constitucionalidade: um teste de desempenho deliberativo (tempo, justificação, inclusividade e deliberação interinstitucional).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

queda da presunção de constitucionalidade forte e sujeição a controle estrito de proporcionalidade e proteção contra retrocesso.^{20 21}

6.5.2. Teste de proporcionalidade - aplicação criterial ao PL nº 41/2025.

a) Idoneidade (adequação do meio ao fim declarado).

A idoneidade requer demonstração mínima de que a medida proposta (extinção da CTAA e reconfiguração do COMESP) tende a promover o fim pretendido (melhorar eficiência/controlar). O PL não apresenta avaliação funcional do modelo vigente, nem evidencia gargalos que justificassem a supressão do filtro técnico apartidário (CTAA). Sem essa demonstração, a idoneidade é apenas afirmada, não provada.

b) Necessidade (menor sacrifício possível).

Seriam disponíveis medidas menos gravosas: ajustes regimentais, aperfeiçoamento de critérios, ampliação de transparência, treinamento e auditoria das deliberações. A opção por extinguir a CTAA e reduzir a participação social no COMESP não supera o crivo da necessidade, pois ignora alternativas conservadoras do núcleo institucional.

c) Proporcionalidade em sentido estrito (balanceamento de custos e benefícios).

O custo institucional (quebra de mandatos, enfraquecimento do controle social, aumento do risco de nulidades e descontinuidade do programa) supera em muito benefícios meramente hipotéticos. A medida é desbalanceada e, portanto, materialmente inconstitucional.

6.6. Controle de constitucionalidade e prognoses legislativas - fundamentos aplicáveis ao PL nº 41/2025.

6.6.1. Tipologia das inconstitucionalidades (material por ação/omissão; formal/orgânica; lei de efeitos concretos).²²

O projeto ostenta vícios de inconstitucionalidade material por ação (conteúdo que vulnera participação social, segurança jurídica e separação de poderes) e por omissão (supressão de garantias sem arranjo funcional equivalente). Além disso, há traços de lei formal de efeitos concretos, quando a norma, sob roupagem geral, atinge imediatamente situações individualizadas (mandatos em curso da CTAA), revelando casuismo e afronta à impessoalidade.

6.6.2. Apreciação e revisão de fatos e prognoses legislativos.²³

²⁰ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Devido Processo Legislativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

²¹ MARTINS. O dever de justificação das leis tributárias à luz do governo das razões. Dissertação (Mestrado) - UNISINOS, 2019.

²² MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Tópico 3.3: Tipos de inconstitucionalidade).

²³ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Tópico 4.1: Apreciação e revisão de fatos e prognoses legislativos).



É legítima a revisão judicial dos fatos/prognoses que sustentam a medida legislativa. Prognoses ‘falhas de início’ (isto é, carentes de base empírica mínima e racionalidade desde a origem) conduzem à nulidade da lei; já erros detectados *a posteriori* exigem correção célere, sob pena de inconstitucionalidade por omissão.

No caso, não há demonstração idônea de que a extinção da CTAA e a redução da participação social produzam ganhos de eficiência ou integridade, de modo que a intervenção é desproporcional.

6.6.3. Controle de constitucionalidade na CF/88.²⁴

O modelo misto brasileiro autoriza o controle concentrado (abstrato) e o difuso/incidental. A par do art. 97 da CF e do art. 52, X, a tutela jurisdicional pode garantir de imediato a proteção de posições jurídicas contra normas inconstitucionais, evitando o agravamento de danos institucionais.

6.6.4. Controle incidental/concreto - afastamento imediato da incidência.²⁵

Em processos concretos, é possível afastar desde logo a incidência dos dispositivos viciados, preservando a continuidade do programa e os mandatos em curso, sem prejuízo do ajuizamento de controle abstrato. A medida cautelar pode, portanto, manter a estrutura vigente (Lei nº 1.900/2024 e Decretos) até o julgamento final.

6.6.5. Peculiaridades do controle incidental na CF/88.²⁶

A evolução jurisprudencial reconhece a necessidade de respostas céleres quando há risco de danos sistêmicos, mitigando, em hipóteses específicas, a dependência de solução política superveniente para a eficácia prática da decisão. Isso recomenda, no caso, a concessão de tutela imediata para resguardar a política pública do esporte.

6.6.6. Atos legislativos de efeito concreto (casuísmo e impessoalidade).²⁷

Dispositivos que extinguem imediatamente mandatos em curso caracterizam ato de efeito concreto veiculado por lei. Tal técnica é suspeita por violar generalidade e impessoalidade, convertendo a lei em ato administrativo travestido. A identificação faz-se pelo conteúdo e pelos efeitos, e não pela mera forma legal. Esse traço reforça a inconstitucionalidade material do PL nº 41/2025.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Cap. “O controle de constitucionalidade na Constituição de 1988”).

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Cap. “Controle incidental ou concreto”).

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Peculiaridades do controle incidental na CF/88).

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Ato legislativo de efeito concreto).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

7. ANÁLISE SISTEMÁTICA (MODELOS PIEROTH/SCHLINK) SOBRE O PL Nº 41/2025.

7.1. Exame da constitucionalidade de lei restritiva de direito (aplicação ao PL nº 41/2025).

7.1.1. Âmbito de proteção (direitos fundamentais atingidos).

O PL. incide sobre direitos e princípios com assento constitucional:

(i) participação da sociedade civil na formulação/controle de políticas públicas (dimensão objetiva do princípio democrático - CF, art. 1º, par. único -, em diálogo com arts. 194, 198, 204 e 217);

(ii) segurança jurídica/proteção da confiança - art. 5º, XXXVI - dos membros da CTAA com mandato certo;

(iii) boa administração - art. 37, caput; e

(iv) dever estatal de fomentar o desporto - art. 217.

7.1.2. Configuração de intervenção restritiva.

Sim. A disciplina extingue a CTAA com encerramento imediato de mandatos em curso, reduz a participação social no COMESP e inclui vereador em órgão executivo, comprimindo participação, estabilidade institucional e segurança.

7.1.3. Justificação constitucional da intervenção.

Exame em oito passos:

a) Competência e processo legislativo.

Tema de organização administrativa/política setorial é, em regra, de competência municipal (CF, art. 30, I). Não se vislumbra vício formal de rito. O vício é predominantemente material/orgânico (afronta a princípios estruturantes e composição de órgão do Executivo com membro do Legislativo).

b) Qualificação da restrição.

(i) Ainda que não haja 'reserva qualificada' específica para conselhos municipais, o PL alcança direitos e garantias, exigindo motivação densa e transição;

(ii) a restrição afeta simultaneamente segurança jurídica, impessoalidade/ igualdade, separação de poderes e participação social;

(iii) há colisão entre a alegada eficiência e os direitos referidos, impondo-se proporcionalidade estrita.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

c) Reserva do parlamento.

A veiculação por lei formal foi observada, mas a 'reserva' não legitima conteúdo inconstitucional nem delegação em branco para recomposição capturável de colegiados. Devem existir critérios objetivos e contrapesos preservados.

d) Proporcionalidade (teste tripartido).

(i) **Idoneidade:** não demonstrada - justificativas genéricas não provam que extinguir a CTAA e reduzir a sociedade civil melhora eficiência/controle.

(ii) **Necessidade:** existem alternativas menos gravosas (ajustes regimentais, transparência reforçada, auditoria, capacitação, revisão de quóruns/competências).

(iii) **Proporcionalidade estrita:** o custo institucional (quebra de mandatos, nulidades, risco às contas 2025 e ao planejamento 2026) supera eventuais benefícios hipotéticos.

e) Núcleo essencial.

Não preservado. O núcleo da política - filtro técnico independente (CTAA) + participação social qualificada (COMESP) - é desestruturado sem salvaguardas equivalentes, em tensão com a jurisprudência que veda desmonte de arranjos participativos.

f) Lei casuística / efeitos concretos.

Há traços de lei formal de efeitos concretos (casuismo): dispositivos que encerram de imediato mandatos individualizados são materialmente leis-ato, violando generalidade e impessoalidade.

g) Clareza e determinabilidade.

Ausentes cláusulas de transição e critérios substitutivos claros para o filtro técnico; a norma não oferece previsibilidade suficiente a beneficiários, entidades e gestores.

h) Compatibilidade sistêmica.

A lei não satisfaz a coerência com outros parâmetros constitucionais (participação, separação de poderes, boa administração e fomento ao esporte), nem com os direitos de terceiros impactados (atletas, técnicos, associações). Conclusão: inconstitucionalidade material.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

7.2. Teste de constitucionalidade de medidas concretas do Executivo (implementação do PL nº 41/2025).

7.2.1. Âmbito de proteção.

As medidas (decretos/portarias que extingam mandatos, recomponham conselhos, suspendam benefícios) atingem segurança jurídica, participação social e boa administração.

7.2.2. Intervenção.

Sim: interrompem mandatos, reduzem representação civil, substituem filtro técnico por arranjo de maior ingerência política.

7.2.3. Justificação constitucional da medida.

Exame em três passos:

a) Fundamento legal compatível.

Se o fundamento é a lei materialmente inconstitucional, a medida herda invalidade; se anterior à vigência ou contra decisão cautelar, falta base idônea (ilegalidade/inconstitucionalidade).

b) Constitucionalidade própria da medida.

(i) **Conformidade:** a Administração deve conformar a execução à Constituição - preservar mandatos até o termo, manter participação robusta, evitar cogestão legislativa;

(ii) **Proporcionalidade:** idoneidade não comprovada, alternativas menos gravosas disponíveis, balanço desfavorável pelo risco de nulidades, descontinuidade e prejuízo às contas 2025/planejamento 2026;

(iii) **Clareza/determinabilidade:** atos devem ser motivados, claros e previsíveis; base em norma indeterminada e sem transição fere segurança e motivação (art. 37).

c) Conclusão sobre a medida.

Medidas executivas de implementação do PL 41/2025, tal como proposto, são inconstitucionais no caso concreto. É recomendável tutela de urgência para suspender eficácia dos dispositivos críticos, preservar mandatos da CTAA até o termo, manter composição participativa e vedar participação votante de vereador em órgão executivo.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

8. REVISÃO DE PROGNOSSES LEGISLATIVAS - CRITÉRIOS METODOLÓGICOS INTEGRADOS AOS TESTES DOS ITENS 6.5.1, 6.5.2 E AO CAPÍTULO 7.

Premissa: O controle judicial de prognoses legislativas não substitui a escolha de políticas públicas, mas examina a suficiência empírica e a coerência interna do juízo legislativo, segundo balizas constitucionais de justificabilidade pública, proporcionalidade e preservação do núcleo institucional.

Quando o legislador não explicita o problema regulatório, não compara alternativas menos gravosas, não apresenta evidências mínimas, não disciplina transições e desestrutura garantias institucionais (filtro técnico/participação), a deferência cai e o escrutínio se intensifica.

8.1. Ponto de partida: ônus argumentativo do legislador e revisão de fatos/prognoses.

A doutrina admite a revisão judicial de fatos e prognoses que sustentam a lei: a análise recai sobre a **racionalidade do processo decisório**, a **idoneidade dos meios** e a **consistência das premissas**. O ônus de justificação (apresentar razões públicas controláveis) é do legislador. Quando ausente ou deficiente, reduz-se a deferência e aplica-se com rigor o teste de proporcionalidade.^{28 29 30 31}

8.2. Matriz metodológica integrada (deliberação + proporcionalidade + Picroth/Schlink).

Para compatibilizar os capítulos 6.5.1, 6.5.2 e 7, operam-se os seguintes critérios:

a) **Problema regulatório e finalidade constitucional** (interface com idoneidade - 6.5.2 “a”, e com 7.1.3-d): o legislador deve definir o problema e expor a finalidade à luz de valores constitucionais, com razões públicas e resposta a objeções relevantes.

b) **Alternativas menos gravosas** (interface com necessidade - 6.5.2 “b”, e com 7.1.3-d): demonstrar que medidas menos restritivas (p.ex., ajustes regimentais/transparentes, auditorias, capacitação) foram consideradas e rejeitadas com motivação.

c) **Evidências empíricas mínimas e coerência interna** (interface com idoneidade/consistência e com 7.1.3-b/c/d): apresentar dados, experiências prévias, avaliações funcionais do arranjo vigente e critérios verificáveis para aferir suposta eficiência.

d) **Custos de transição e proteção da confiança** (interface com 7.1.3-g e 7.1.3-e): avaliar riscos e custos da transição, instituindo cláusulas de transição proporcionais, especialmente quando houver mandatos a termo ou situações em curso (art. 5º, XXXVI; confiança legítima).^{32 33}

²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Tópico 4.1: Apreciação e revisão de fatos e prognoses legislativos).

²⁹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Teoria constitucional e democracia deliberativa. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

³⁰ BRASIL. Senado Federal. Revista de Informação Legislativa (RIL), 2024. Deferência judicial no controle de constitucionalidade: um teste de desempenho deliberativo (tempo, justificação, inclusividade e deliberação interinstitucional).

³¹ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Devido Processo Legislativo. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

³² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador:



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

e) **Preservação do núcleo institucional da política** (interface com 7.1.3-e/f e com 6.2/ADPF 651): não esvaziar filtro técnico (CTAA), controle social (COMESP) e publicidade ativa, sob pena de retrocesso institucional e proteção deficiente.³⁴

8.3. Aplicação integrada ao PL nº 41/2025 (mapa de inconsistências).

(i) **Problema/finalidade** (idoneidade): a justificativa do PL é genérica (“modernização/eficiência”), sem diagnóstico do arranjo vigente, sem identificar disfunções concretas do filtro técnico (CTAA) ou do controle social (COMESP). Falha no ônus de justificação - baixa deferência.

(ii) **Alternativas menos gravosas** (necessidade): ausente exame de opções conservadoras do núcleo institucional (aperfeiçoamento de regimento, transparência reforçada, auditorias, capacitação técnica, redefinição de quóruns/competências). Não superado o subteste da necessidade.

(iii) **Evidências/consistência**: não há evidência empírica de que extinguir a CTAA e reduzir participação aumente eficiência/controle; ao contrário, os resultados de 2022–2025 indicam desempenho positivo do desenho vigente (filtro técnico + controle social). Prognose falha *ab initio*.³⁵

(iv) **Transição/confiança**: inexistem cláusulas de transição; mandatos em curso (23/12/2024–23/06/2026) são abruptamente afetados, violando segurança jurídica e proteção da confiança.

(v) **Núcleo institucional/retrocesso**: a extinção da CTAA, a redução imotivada da sociedade civil no COMESP e a supressão da publicidade ativa desestruturam garantias institucionais reconhecidas como dimensão objetiva de direitos (participação/controle), em linha com a ADPF 651 quanto à necessidade de espaço adequado à sociedade civil.

Conclusão: À vista da falha deliberativa (6.5.1), da não superação dos subtestes de proporcionalidade (6.5.2) e do modelo Pieroth/Schlink (tópico 7), **o PL nº 41/2025 não satisfaz o padrão constitucional para prognoses legislativas**: não demonstra idoneidade, ignora alternativas menos gravosas, carece de evidências mínimas, omite transição e **desmonta o núcleo institucional da política pública**. Impõe-se, pois, controle estrito e medidas cautelares para preservar o arranjo vigente até decisão final.

9. PREJUÍZOS CONCRETOS E RISCOS DE NULIDADE.

A sanção do PL 41/2025, tal como redigido, tende a:

- (i) anular deliberações por vícios de composição/competência;
- (ii) interromper indevidamente benefícios e programas em curso;

JusPodivm. 2020. (proteção da confiança e regimes de transição).

³³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2020. (força normativa, unidade, correção funcional, proporcionalidade e razoabilidade).

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 651/DF. Acórdão. Brasília: STF, s.d.

³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2018. (Tópico 4.1: Apreciação e revisão de fatos e prognoses legislativos).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

- (iii) comprometer a execução orçamentária do FUMESP e a prestação de contas de 2025;
- (iv) desorganizar o calendário esportivo de 2026, com impacto direto em crianças e adolescentes e em atletas de alto rendimento;
- (v) gerar passivo contencioso (judicial e de contas).

10. DAS RECOMENDAÇÕES ADMINISTRATIVAS ELABORADAS PELA PGM.

Em 28/10/2025 a PGM emitiu a Recomendação Administrativa nº 1/2025/PGM (doc. anexo), na qual foram indicadas as seguintes providências:

"6. Recomendações objetivas e imediatas.

6.1. Adequação do texto do PL 41/2025:

- a) Manter a CTAA até o fim dos mandatos (23/06/2026) e não extingui-la sem arranjo equivalente (filtro técnico apartidário);*
- b) Excluir a presença de representante do Legislativo no COMESP;*
- c) Restituir ao COMESP a gestão do FUMESP, com segregação contábil e controle social;*
- d) Reafirmar a publicidade ativa das deliberações;*
- e) Inserir regras de transição (sem solução de continuidade da temporada 2025/2026);*
- f) Excluir a revogação de dispositivos que reduzam a proteção da saúde de atletas que representam o Município;*
- g) Alterar os dispositivos que reduzam a participação das associações no COMESP.*

6.2. Ao Senhor Prefeito:

- a) solicitar a retirada de pauta ou, se aprovado, vetar integralmente o PL nº 41/2025;*
- b) abrir diálogo com PGM/SESP/SEFAZ/SECAD, CTAA, associações esportivas parceiras e com o COMESP vigente, para, se necessário, construir ajustes pontuais por projeto substitutivo sem afetar mandatos em curso, paridade e participação social;*
- c) preservar a CTAA, ao menos, até o término do mandato legal, com avaliação de melhorias não retrocessivas, ciente de que se trata de uma comissão técnica e não política, para avaliar tecnicamente os benefícios do Programa de Incentivo ao Esporte de Capanema, conferindo lisura, coerência, imparcialidade e impessoalidade nas deliberações, como vem ocorrendo desde o início do Programa.*

6.3. À SESP:

- a) abster-se de praticar atos que assumam a forma prevista no PL nº 41/2025, caso aprovado, enquanto pendente decisão judicial acerca da validade da norma;*
- b) planejar 2026 com base no arranjo vigente (Lei nº 1.900/2024 e Decretos nº 7.631/2024 e nº 7.898/2025);*
- c) manter publicidade e transparência das deliberações (atas/publicações).*

7. Ciência inequívoca.

Esta recomendação serve para formalizar a ciência inequívoca das autoridades sobre vícios de inconstitucionalidade e riscos concretos do PL 41/2025, prevenindo danos ao Município, às associações parceiras ao planejamento esportivo de 2026 e responsabilização pessoal futura dos envolvidos.

Esta ciência é relevante para eventual caracterização de conduta intencional em apurações por órgãos de controle, especialmente diante potenciais prejuízos financeiros, organizacionais e de planejamento que podem decorrer da aprovação/ sanção da referida proposição legislativa, incluindo o encerramento regular do exercício de 2025 e de todo o planejamento e execução da temporada de 2026."



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

A referida recomendação foi encaminhada ao **Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal de Esportes e Lazer**, conforme se comprova pelos seguintes documentos anexos:

- a) Processo Eletrônico nº 3330-2025 - Recomendação Adm. ao Prefeito;
- b) Processo Eletrônico nº 3331-2025 - Recomendação Adm. ao Secretário de Esportes;
- c) E-mail de SoftSul - Recomendação Administrativa sobre PL 41-2025 ao Prefeito.

Ainda, em 28/10/2025 a PGM emitiu a Recomendação Administrativa nº 2/2025/PGM (doc. anexo), **encaminhada à Câmara Municipal de Capanema**, na qual foram indicadas as seguintes providências:

"6. Recomendações objetivas e imediatas ao Poder Legislativo.

6.1. Retirada de pauta e rito de participação.

- a) Retirar de pauta o PL 41/2025 (ato da Mesa), com registro do motivo: necessidade de saneamento constitucional;*
- b) Designar cronograma em 10 dias para audiência pública e oitivas técnicas, com ampla divulgação.*

6.2. Audiência pública e oitivas qualificadas.

- a) Convocar audiência pública para ouvir: associações esportivas parceiras, CTAA, COMESP, Secretaria de Esportes, PGM e comunidade esportiva;*
- b) Coletar contribuições escritas (minuta-modelo disponibilizada no site da Câmara) por no mínimo 10 (dez) dias úteis;*
- c) Solicitar à Procuradoria Legislativa, à PGM e à SESP nota técnica de impacto jurídico, contábil, orçamentário e de governança).*
- 6.3. Emendas saneadoras (sugestões técnicas)*
 - a) Manter a CTAA até o fim dos mandatos (23/06/2026) e não extingui-la sem arranjo técnico equivalente (composição apartidária e qualificada);*
 - b) Excluir representante do Legislativo do COMESP (evita desvio funcional e conflito de poderes);*
 - c) Restituir ao COMESP a gestão do FUMESP, com segregação contábil e controle social (rastreabilidade e publicidade ativa);*
 - d) Reafirmar a publicidade ativa das deliberações (atas, portais, decisão por projeto/atleta);*
 - e) Preservar garantias a atletas/associações (critérios impessoais, continuidade, saúde e integridade física);*
 - f) Inserir regras de transição claras, evitando rupturas no encerramento de 2025 e no planejamento 2026;*
 - g) Exigir motivação robusta e estudo de impacto para qualquer alteração futura de governança."*

Com efeito, as autoridades competentes foram orientadas previamente para reverem os seus atos e ampliarem o debate, colhendo informações operacionais e jurídicas para o eventual aperfeiçoamento da política pública do esporte.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

11. PEDIDOS.

a) Autuação de procedimento para apuração de inconstitucionalidades materiais no PL 41/2025, bem como análise e adoção de medidas urgentes necessárias;

b) Expedição de Recomendação ao Prefeito para vetar o PL 41/2025 para preservação do arranjo vigente (Lei nº 1.900/2024; Decretos nº 7.631/2024 e 7.898/2025), abstendo-se de praticar atos que antecipem efeitos do PL 41/2025;

c) Caso sancionado o PL 41/2025, requer-se a representação à PGJ, para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o TJPR para declarar a invalidade total norma derivada do PL 41/2025, com pedido cautelar para:

(i) suspender a integralidade da norma, com efeitos *ex tunc*;

(ii) suspender os arts. 1º a 12 e do at. 17 da norma derivada do PL 41/2025, os quais determinam a extinção da CTAA e o encerramento de mandatos (para preservar mandatos e composição vigente - Decreto nº 7.631/2024 - até julgamento final, com efeitos *ex tunc*)

(iii) suspender os arts. 14 a 16 da norma derivada do PL 41/2025, os quais determinam a reconfiguração do COMESP (para preservar a participação da sociedade civil - Decreto nº 7.898/2025 - até julgamento final, com efeitos *ex tunc*);

(iv) suspender o art. 13 da norma derivada do PL 41/2025, o qual determina a gestão exclusiva do **Fundo Municipal do Esporte - FUMESP** pelo Secretário Municipal de Esporte e Lazer - até julgamento final, com efeitos *ex tunc*;

(v) suspender o art. 17 da norma derivada do PL 41/2025, quanto à revogação do art. 28 da Lei nº 1.795/2021 (para preservar o direito dos atletas a serem assistidos pelo Município para tratamento de saúde, em decorrência de eventual lesão, quando em representação do Município e das associações parceiras);

(vi) suspender o art. 17 da norma derivada do PL 41/2025, quanto à revogação do art. 26, § 3º da Lei nº 1.795/2021, conforme art. 17 do PL 41/2025 (para preservar a publicidade ativa das deliberações acerca dos benefícios concedidos a atletas, técnicos e associações).

d) Adoção, pela Administração, de eventuais aprimoramentos não retrocessivos na CTAA/COMESP, preservando mandato e participação social qualificada.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

12. ROL DE ANEXOS E LINKS.

Anexo 1 - Tabelas explicativas - CTAA e COMESP (composição, competências e complementariedade).

Anexo 2 - Tabela comparativa (Lei 1.795/2021 x Lei 1.900/2024 x PL 41/2025).

Anexo 3 - Tabela comparativa expandida (governança, controle e garantias).

Anexo 4 - Recomendação Administrativa nº 1/2025/PGM - direcionada ao Prefeito e ao Secretário Municipal de Esportes e Lazer.

Anexo 5 - Recomendação Administrativa nº 2/2025/PGM - direcionada ao Presidente da Câmara Municipal e demais Vereadores.

Anexo 6 - Processo Eletrônico nº 3330-2025 - Recomendação Adm. ao Prefeito sobre PL 41-2025.

Anexo 7 - Processo Eletrônico nº 3331-2025 - Recomendação Adm. ao Secretário de Esportes sobre PL 41-2025.

Anexo 8 - E-mail de SoftSul - Recomendação Administrativa sobre PL 41-2025 - Prefeito.

Anexo 9 - E-mail de SoftSul - Encaminhamento de Recomendação Administrativa - Câmara.

Anexo 10 - Diplomas e comprovantes de vínculos estaduais e com a União de três membros da CTAA.

Links de acesso à legislação municipal:

a) Lei nº 1.795/2021 (<http://leismunicipa.is/uzvop>).

b) Lei nº 1.900/2024 (<http://leismunicipa.is/1txbg>).

c) Decreto nº 7.631/2024 ([Decreto nº 7.631/2024](#)).

d) Decreto nº 7.898/2025 (<http://leismunicipa.is/2gyzi>).

e) Projeto de Lei Ordinária nº 41/2025 ([PLO 41/2025](#)).

Município de Capanema, Estado do Paraná: Cidade da Rodovia Ecológica - Estrada Parque Caminho do Colono, *datado e assinado digitalmente*.

Atenciosamente,

**ALVARO
SKIBA JUNIOR**

Assinado de forma digital
por ALVARO SKIBA JUNIOR
Dados: 2025.10.29 17:57:40
-03'00'

Álvaro Skiba Júnior
Procurador Municipal

**Município de Capanema - PR**
Procuradoria-Geral do Município - PGM**Anexo 1****Tabelas explicativas - CTAA e COMESP (composição, competências e complementariedade)**

Regime jurídico	Composição (síntese)	Competências nucleares	Observações / Complementariedade
Lei nº 1.795/2021 (origem) (Art. 27)	5 membros: • Secretário(a) de Esportes; • Diretor(a) do Departamento de Esportes; • 3 Profissionais de Educação Física (vínculo público na União/Estado/Município, com atuação no Município de Capanema).	• Analisar e deliberar sobre concessão/encerramento de benefícios; • Expedir atos/regimentos; • Decisões por maioria absoluta; • Publicidade de deliberações (no desenho original do programa).	Órgão **técnico** e **colegiado** . Atua como **filtro técnico apartidário** anterior às decisões executivas e como lastro para a participação social do COMESP (a partir de 2024).
Lei nº 1.900/2024 (aperfeiçoamento)	5 membros: • Secretário(a) de Esportes; • membro da PGM; • 3 Profissionais de Educação Física (vínculo público na União/Estado/Município, com atuação no Município de Capanema). Mantém natureza técnica; decreto de nomeação (nº 7.631/2024) fixa **mandato de 18 meses** e regras de substituição; reforça independência técnica.	• Reforça publicidade das atas (condição de validade); • Estabiliza rotinas e prazos; • Integração funcional com COMESP e FUMESP.	Complementariedade: CTAA **qualifica tecnicamente** as propostas/benefícios; COMESP **controla socialmente** e orienta diretrizes; FUMESP **viabiliza** financeiramente. • Gestão do FUMESP pelo COMESP (segregação contábil, controle social e rastreabilidade). • Publicidade ativa obrigatória das deliberações (atas, razões, benefícios). • Salvaguardas mínimas a atletas (seguro/saúde/apoio).
PL nº 41/2025 (proposta)	Extingue a CTAA e encerra **imediatamente** mandatos em curso (Decreto nº 7.631/2024); transfere análise dos pedidos de incentivo ao Secretário com possibilidade de análise do COMESP, se solicitado.	• Elimina filtro técnico colegiado; • Substitui por arranjo concentrado em COMESP reconfigurado/SESP;	Ruptura da complementariedade: sem CTAA, há **risco de captura** e perda do **controle técnico** , com reflexos em impessoalidade, transparência e segurança. • Retira do COMESP a gestão do FUMESP e concentra na Secretaria (risco de fusão com a programação setorial; perda de segregação e controle social). • Suprime publicidade ativa das deliberações (retrocessos em transparência e <i>accountability</i>). • Fragiliza proteção a atletas/associações (proteção deficiente).



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

Regime jurídico	Composição (síntese) do COMESP	Competências nucleares	Observações / Complementariedade	
Lei nº 1.900/2024 (Arts. 36-B e 36-C)	• **5 membros da CTAA**; • **1 representante de cada associação esportiva** com parceria vigente com o Município (participação social qualificada).	• Deliberar e zelar pela **utilização dos recursos do FUMESP** e monitorar ações do Programa; • Examinar/aprovar **projetos e convênios**; • **Prestar contas** e elaborar **regimento interno**.	Complementariedade: COMESP exerce **controle social** e **diretrizes**; <td>**não substitui** o filtro técnico (CTAA), mas atua sobre sua produção técnica e sobre o FUMESP.</td>	**não substitui** o filtro técnico (CTAA), mas atua sobre sua produção técnica e sobre o FUMESP.
Decreto nº 7.898/2025 (nomeação)	Nomeia membros conforme a lei: assentos para CTAA e para **associações parceiras** (ACAV, AHANDCAP, ASNK, AREC, ACAF, ABASCAP etc.).	Instala e dá funcionamento ao colegiado, viabilizando deliberações e prestação de contas.	Operacionaliza a integração COMESP-FUMESP-CTAA por meio de composição plural e apartidária.	
PL nº 41/2025 (proposta) (Arts. 14 e 15 alteram 36-B e 36-C)	Reestrutura o COMESP, **reduzindo participação social** e **incluindo vereador**; vincula o conselho à SESP. **Parágrafo único**: SESP responsável pela **gestão administrativa, orçamentária e financeira**; ao conselho caberia função meramente **fiscalizadora**.	• Remove do COMESP a **gestão do FUMESP** (apenas supervisão); • Centraliza decisões na SESP; • Reduz transparência/publicidade ativa das deliberações.	Reduz a **complementariedade**: o COMESP deixa de **cogestionar** o FUMESP e passa a atuar reativamente; enfraquece o **controle social** e a **publicidade**.	

OBS.: As tabelas mostram que, no arranjo 2024-2025, **CTAA (técnico)** e **COMESP (participação/controle)** formavam um sistema complementar, articulado ao **FUMESP**.

O PL nº 41/2025 rompe essa arquitetura ao extinguir a CTAA e ao retirar do COMESP a gestão do FUMESP, concentrando decisões na SESP e reduzindo a transparência e o controle social.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

Anexo 2

Tabela comparativa (Lei 1.795/2021 x Lei 1.900/2024 x PL 41/2025)

Eixo	Lei 1.795/2021 (original)	Lei 1.900/2024 (aperfeiçoamentos)	PL 41/2025 (proposto)
Composição técnica (filtro)	CTAA com perfil técnico apartidário; delibera concessões/encerramentos.	CTAA reforçada; estabilidade decisória; atas publicadas sob pena de nulidade.	Extingue CTAA; transfere função técnica ao COMESP reconfigurado.
Participação social	Diálogo com associações parceiras e controle social difuso.	Cria COMESP plural com assentos para TODAS as entidades parceiras.	Reduz assentos da sociedade civil e centraliza indicações no Executivo.
Mandatos e estabilidade	Mandato previsto; recondução condicionada; estabilidade mínima.	Mandato fixo de 18 meses (Decreto 7.631/2024); vedação de substituição unilateral.	Encerramento imediato de mandatos em curso (efeito concreto/casuísmo).
Transparência e publicidade	Atas e resoluções com publicidade.	Publicidade obrigatória (sob pena de nulidade).	Risco de opacidade por concentração decisória e fragilização do filtro.
Controle e recursos	Parâmetros técnicos definidos; decisões motivadas.	Ampliação do controle e do colegiado; governança com <i>checks & balances</i> .	Concentração decisória com redução de contrapesos institucionais.
Risco de nulidades e contas	Baixo, pela estabilidade do arranjo.	Baixo, pela clareza das competências.	Elevado: vícios de composição/competência; impacto em contas 2025/planejamento 2026.



Município de Capanema - PR
Procuradoria-Geral do Município - PGM

Anexo 3

Tabela comparativa expandida (governança, controle e garantias)

Eixo	Lei 1.795/2021 (original)	Lei 1.900/2024 (aperfeiçoamentos)	PL 41/2025 (proposto)
CTAA - existência e competências	Cria CTAA (órgão técnico consultivo e deliberativo) para concessão/encerramento de benefícios; decisões por maioria; resoluções; publicidade.	Reforça competências; exige publicação das atas (sob pena de nulidade); mantém natureza técnica e deliberação; integra a governança.	Extingue a CTAA e encerra mandatos em curso; concentra decisões no COMESP reconfigurado.
CTAA - composição e mandato	5 membros (Secretário de Esportes; Diretor do Departamento; 3 Profissionais de Educação Física – servidores). Mandato anual, reconduzível.	Secretário da SESP + 1 membro da PGM + 3 Profissionais de Educação Física (servidores municipais/estaduais/federais). Decreto nº 7.631/2024 fixou mandato de 18 meses.	Mandatos em curso são cessados pela extinção do órgão; rearranjo sem garantias de estabilidade e imparcialidade.
COMESP - existência e participação social	Inexistente (fase inicial sem conselho municipal formal).	Institui COMESP plural com participação da sociedade civil e das associações parceiras; cria FUMESP.	Reduz participação social e inclui representante do Legislativo; amplifica ingerência do Executivo nas indicações.
Transparência e controle	Atas e deliberações; critérios técnicos definidos pela CTAA; premiação e cassação por critérios objetivos.	Publicidade obrigatória das atas (sob pena de nulidade); governança e controle mais fortes;	Risco de fragilização do controle técnico e de publicidade, com nulidades por vício de composição/competência.
Impacto orçamentário e planejamento	Execução regular dos benefícios e parcerias.	Criação do FUMESP; consolidação de parcerias; continuidade e previsibilidade.	Risco de descontinuidade de pagamentos, execução de convênios e prestação de contas; impacto no calendário 2026.