



PARECER

Parecer Jurídico nº 11/2023 – RBL

Projeto de Decreto Legislativo nº 71/2023

Processo Legislativo nº 115/2023

Autor: Vereador Antônio Márcio Farias Gonçalves.

EMENTA: PARECER JURÍDICO ACERCA DO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO QUE CRIA A COMENDA DENOMINADA “DR. FÁBIO OLIVEIRA COSTA” AOS HOMENAGEADOS DENTRE OS PROFISSIONAIS DA SAÚDE. **1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Competência do parlamento municipal para iniciativa de projetos que instituem títulos honoríficos. 3. Constitucionalidade material do projeto. 4. Necessidade de “Projeto de Resolução” para instituir o título honorífico e “Projeto de Decreto Legislativo” para concedê-lo em cada caso concreto, conforme entendimento da doutrina clássica de direito administrativo. 5. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, desde que realizado substitutivo a fim de adequar a espécie normativa.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto de Legislativo de autoria do Vereador Antônio Márcio Farias Gonçalves, que dispõe sobre a criação da comenda denominada “Dr. Fábio Oliveira Costa”, visando homenagear profissionais da saúde.

O Autor apresentou justificativa escrita acerca do projeto apresentado, na qual informa que o Dr. Fábio Oliveira Costa, médico ginecologista e obstetra, considerava Marabá-PA como sua cidade do coração, e sempre falou que queria ser eternizado em Marabá.

Informa ainda que o Dr. Fábio Oliveira Costa doou-se incansavelmente e com muita dedicação ao exercício da medicina no Município de Marabá, tendo contribuído de forma relevante para a saúde pública desta cidade, pois trouxe milhares de crianças ao mundo no exercício da sua função junto ao Hospital Materno Infantil.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpre inicialmente esclarecer que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Por seu turno, informa-se que no presente parecer jurídico inexiste qualquer **juízo de mérito** quanto ao tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos responsáveis pela aprovação da proposta legislativa.

Portanto, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passo a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 115/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposição legislativa em análise. Vejamos.

De início, destaca-se que, a prestação de homenagens e concessão de honrarias é prática corrente nos Municípios, justamente com o intuito de prestigiar pessoas e entidades que, por sua atividade, tenham contribuído de algum modo para o desenvolvimento local ou para o bem estar coletivo.

Homenageia-se, assim, não só pessoas vivas, como pessoas já falecidas, estas agraciadas, muitas vezes, com o nome de ruas, edifícios e praças públicas.

Não restam dúvidas, portanto, de que se trata de matéria de interesse local, inserindo-se na esfera de competência legislativa do Município, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Assim, é matéria comum ao Município proceder à homenagem de pessoas ilustres com títulos honoríficos. Isso geralmente é feito em sessão solene na Câmara Municipal, como forma de manifestar publicamente a importância dos homenageados à comunidade local, posto que os homenageados, geralmente, são pessoas que contribuíram de maneira relevante para o desenvolvimento da cidade em algum setor específico.

No caso em apreço, o Projeto de Decreto Legislativo submetido à análise versa sobre a criação de um determinado título honorífico, denominado “Dr. Fábio Oliveira Costa”, para homenagear profissionais da saúde do Município de Marabá.

Trata-se, portanto, de assunto de evidente interesse local, albergado na competência conferida aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Diante do exposto, este parecerista opina pela constitucionalidade formal orgânica do presente projeto de lei, ante a competência do Município de Marabá para dispor sobre a matéria objeto da proposta legislativa em análise.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

Neste tópico, analisaremos a regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete apresentar a proposição legislativa direcionada à criação de títulos honoríficos.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá estabelece o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:

(...)

III - **os de decreto legislativo e resolução:**

a) a qualquer vereador; (grifos nossos).

Da análise dos autos, verifica-se que o projeto em apreço foi devidamente assinado pelo autor, que possui plena legitimidade para deflagração do processo legislativo inovador relacionado a projetos de decreto legislativo e de resolução, nos termos do dispositivo regimental supratranscrito.

Diante do exposto, considerando-se que o projeto de decreto legislativo versa sobre matéria de competência do vereador ora proponente, este parecerista opina pela constitucionalidade formal subjetiva da presente proposição, ante a inexistência de vício de iniciativa.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Visto o projeto de lei e feita a sua análise jurídica, este parecerista não vislumbrou nenhuma inconstitucionalidade ou ilegalidade no seu teor material, uma vez que a proposição legislativa não afronta qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional vigente no ordenamento jurídico pátrio.

2.4 DA INADEQUAÇÃO DA MATÉRIA À ESPÉCIE NORMATIVA UTILIZADA

Nos termos do artigo 90 da Lei Orgânica do Município de Marabá (LOM), o processo legislativo municipal compreende a elaboração das seguintes espécies normativas:

Art. 90. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I – Emendas à Lei Orgânica;
- II- Leis complementares;
- III – Leis ordinárias;
- IV – Revogado;
- V – Decretos legislativos;
- VI – Resoluções.

No caso em apreço, o Autor apresentou projeto de decreto legislativo com a finalidade de promover a criação de um novo título honorífico, denominado “Dr. Fábio Oliveira Costa”, para homenagear profissionais da saúde do Município de Marabá.

Pois bem.

Inicialmente, cumpre destacar que, conforme se observa do artigo 101, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Marabá, compete privativamente à Câmara Municipal “*dispor sobre sua organização, seu funcionamento, sua política e mudança de sede*”.

Registre-se que, nas matérias que são de competência privativa da Casa Legislativa, a Câmara Municipal se manifesta por meio de **Resolução** ou **Decreto Legislativo**, ambos dispensando a sanção do chefe do Poder Executivo.

Importante ressaltar que, a **Resolução** é utilizada toda vez em que a deliberação do plenário sobre matéria de competência privativa da Câmara Municipal se destinar a produzir efeitos internos.

Já os **Decretos Legislativos**, embora também representem espécie normativa destinada a dispor sobre matérias de competência privativa do plenário da Câmara Municipal, reservam-se às hipóteses em que a matéria tiver por objeto produzir efeitos externos.

Acerca da temática, importante fazermos referência às lições do saudoso Hely Lopes Meirelles¹:

“Decreto Legislativo é a deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e apreciação político-administrativa, promulgada pelo presidente da Mesa, para operar seus principais efeitos fora da Câmara. Por isso se diz que o decreto legislativo é de efeitos externos, e a resolução de efeitos internos, ambos dispensando sanção do Executivo, mas sujeitos, no mais, ao processo legislativo comum da lei. O decreto legislativo não é lei, nem ato simplesmente administrativo; é deliberação legislativa de natureza político-administrativa de efeitos externos e impositivos para seus destinatários (...)”.

“Resolução é a deliberação do Plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente. Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político-administrativa (...)”.

Vale ainda destacar que, em perfeita harmonia com o entendimento da doutrina clássica de direito administrativo acerca da matéria, o artigo 166, incisos III e IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, dispõe no mesmo sentido, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 166. Os projetos destinam-se:
(...)

III – Os de decreto legislativo, a regular as matérias de exclusiva competência da Câmara que tenham efeitos externos. (grifo nosso).

¹ Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª edição. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, página 538/539.

IV – Os de resolução, a regular matérias de competência privativa da Câmara que tenham efeitos internos, de caráter político-processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva esta pronunciar-se em casos concretos. (grifo nosso).

Dessa forma, a espécie normativa adequada para a *criação/instituição* de novos títulos honoríficos é a “Resolução”, pois a mesma disciplinará os requisitos para a sua concessão, produzindo, portanto, apenas efeitos internos.

Após a criação/instituição do título honorífico por meio de “Resolução”, é que a sua concessão poderá ser realizada por meio de “Decreto Legislativo”, tendo em vista que apenas a concessão do título honorífico a determinado homenageado é que tem o condão de produzir efeitos externos.

Em suma, o ato de criação da honraria, como é o caso do projeto ora submetido à análise, deve ser realizado por meio de “Projeto de Resolução”, por se tratar de matéria *interna corporis* da Câmara Municipal.

Por seu turno, após a criação do título honorífico, a Câmara Municipal estará plenamente autorizada a conceder a honraria, caso a caso, o que deve ser feito por meio de “Projeto de Decreto Legislativo”.

Portanto, sob o ponto de vista formal, a espécie normativa utilizada no caso em análise, qual seja, “Decreto Legislativo”, **mostra-se formalmente inadequada**, tendo em vista que o ato de criação da honraria deve ser feito por meio de “Resolução”, pelos motivos acima expostos.

Por estas razões, conclui-se que o Autor do presente projeto deveria tê-lo apresentado sob a forma de “Projeto de Resolução”, com fulcro no artigo 101, inciso VI da Lei Orgânica Municipal e artigo 166, inciso IV, do Regimento Interno da CMM.

Diante do exposto, tendo em vista a inadequação da espécie normativa utilizada na presente proposição, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que devolva o presente projeto de Decreto Legislativo ao Autor, para que o mesmo apresente substitutivo, realizando sua adequação à espécie normativa cabível para o tipo de propositura em análise, qual seja, “Projeto de Resolução”.

2.5 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

- I – ementa elucidativa de seu objetivo;
- II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
- III – assinatura do autor ou autores;
- IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que *“toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, **observada a técnica legislativa**, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos”*.

Pois bem.

Feita a análise do projeto, vislumbra-se que o mesmo não atende de forma integral aos requisitos formais de proposição dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM.

Deste modo, visando atender à melhor técnica legislativa, sugerimos que no **substitutivo** a ser apresentado na forma recomendada no item 2.4 do presente parecer, o Autor do projeto adeque a redação da **ementa** e do **artigo 1º**, para que os mesmos passem a constar a redação a seguir especificada, *in verbis*:

Ementa: “Institui a comenda denominada “Dr. Fábio Oliveira Costa”, destinada a homenagear os profissionais da saúde que tenham prestado relevantes serviços à população do Município de Marabá.”

“Art. 1º Fica instituída a comenda denominada Dr. Fábio Oliveira Costa, destinada a homenagear os profissionais da saúde que tenham prestado relevantes serviços à população do Município de Marabá.”

Ademais, considerando que o projeto em análise versa sobre a criação/instituição de um novo título honorário, é imprescindível que o projeto apresentado disponha sobre os requisitos, condições e forma de concessão do título honorífico criado, cujos critérios nortearão a concessão da honraria em cada caso concreto.

Dessa forma, sugerimos que no **substitutivo** a ser apresentado na forma recomendada no item 2.4 do presente parecer, o Autor acrescente ao projeto todos os requisitos, condições e forma de concessão do título honorífico ora instituído.

Promovidas as adequações acima sugeridas, entendemos que o projeto em análise atenderá à melhor técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998, bem como aos aspectos formais de proposição dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.6 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Por oportuno, deve ainda ser ressaltado que, por se tratar de criação/instituição de títulos honoríficos, há de se observar, por similitude de matéria, o disposto no artigo 54, inciso VIII, do Regimento Interno da CMM, que dispõe, *in verbis*:

Art. 54. Compete à Comissão de Educação, Cultura, Desporto e Meio Ambiente:

(...)

VIII – **concessão de títulos honoríficos e entrega de honrarias, prêmios ou homenagens a pessoas que reconhecidamente tenham prestado direta ou indiretamente relevantes serviços ao Município;**

Portanto, antes de ser pautada para discussões e votação, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da **Comissão de Educação, Cultura, Desporto e Meio Ambiente**, conforme determina o artigo 54, inciso VIII, para emissão de parecer sobre a matéria.

2.7 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

Registra-se, por fim, que, a aprovação da propositura dependerá de **voto favorável de dois terços dos membros da Câmara**, em **sessão secreta**, de acordo com o artigo 218, inciso VII c/c artigo 148, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este parecerista opina pela constitucionalidade material da proposta legislativa em análise, tendo em vista que a mesma não afronta qualquer dispositivo constitucional ou infraconstitucional vigente no ordenamento jurídico pátrio. Ademais, este parecerista opina pela constitucionalidade formal da proposição, em suas vertentes orgânica e subjética, ante a competência do Município de Marabá para legislar sobre a matéria e a inexistência de vício de iniciativa por parte do Autor do projeto.

Todavia, sob o seu aspecto formal, vislumbra-se a **inadequação** da espécie normativa utilizada, qual seja, “Decreto Legislativo”, **razão pela qual este parecerista recomenda à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que devolva o presente projeto de Decreto Legislativo ao Autor, para que o mesmo apresente substitutivo, realizando sua adequação à espécie normativa adequada para o tipo de matéria nele versada, qual seja, “Projeto de Resolução”, conforme razões explanadas no tópico 2.4 do presente parecer.**

Ademais, visando atender à melhor técnica legislativa, **sugerimos** que no **substitutivo** a ser apresentado na forma recomendada no tópico 2.4 do presente parecer, o Autor do projeto adeque a redação da **ementa** e do **artigo 1º**, para que os mesmos passem a constar a redação a seguir especificada, *in verbis*:

***Ementa:** “Institui a comenda denominada “Dr. Fábio Oliveira Costa”, destinada a homenagear os profissionais da saúde que tenham prestado relevantes serviços à população do Município de Marabá.”*

“Art. 1º Fica instituída a comenda denominada Dr. Fábio Oliveira Costa, destinada a homenagear os profissionais da saúde que tenham prestado relevantes serviços à população do Município de Marabá.”

Ademais, no **substitutivo** a ser apresentado, **recomendamos** ainda ao Autor que acrescente no “Projeto de Resolução” **todos os requisitos, condições e forma de concessão do título honorífico ora instituído, cujos critérios deverão nortear a concessão da honraria em cada caso concreto**, na forma explanada no item 2.5 do presente parecer.

Caso o Autor do projeto apresente o substitutivo para fins de adequação da espécie normativa para “Projeto de Resolução”, **recomendamos** o retorno dos autos

ao Departamento Legislativo, para que promova a retificação da autuação do presente processo, alterando a capa e demais registros cabíveis junto ao SAPL.

Após a realização de todas as adequações acima sugeridas, sobretudo com a substituição da espécie normativa para “**Projeto de Resolução**”, o presente processo poderá seguir a sua regular tramitação, **com o seu encaminhamento à Comissão de Educação, Cultura, Desporto e Meio Ambiente**, para emissão de parecer sobre a matéria, conforme determina o artigo 54, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

Por fim, registra-se que a aprovação da presente propositura dependerá do **voto favorável de dois terços dos membros da Câmara**, em **sessão secreta**, conforme determina o artigo 218, inciso VII c/c artigo 148, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 22 de maio de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/TO nº 6452