



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 79/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 137/2023

Processo Legislativo nº 291/2023

Autor: Vereador Fernando Henrique Pereira da Silva

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE DISPÕE SOBRE A CAMPANHA MUNICIPAL DE INCENTIVO À DOAÇÃO DE CABELOS A PESSOAS CARENTES EM TRATAMENTO DE CÂNCER NO MUNICÍPIO DE MARABÁ. 1. Competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local. 2. Inexistência de vício de iniciativa. 3. Matéria que não se inclui nas hipóteses de iniciativa reservada por parte do Prefeito Municipal. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Fernando Henrique Pereira da Silva, que visa instituir campanha municipal de incentivo à doação de cabelos a pessoas carentes em tratamento de câncer no Município de Marabá, a ser realizada anualmente na semana no dia nacional de combate ao câncer (27 de novembro).

O Autor apresentou justificativa escrita destacando a relevância do projeto apresentado e suas finalidades principais.

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

Esclarece-se, de início, 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, inexistindo, portanto, qualquer juízo de mérito quanto ao tema trazido à apreciação,

cujas análises são de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos responsáveis pela aprovação da proposta legislativa.

Dessa forma, o presente parecer possui caráter apenas **opinitivo**, 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 passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 291/2023.

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 proposta legislativa em apreço. Vejamos.

É cediço que a Carta Magna de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A respeito da competência legislativa dos Municípios, é importante se fazer referência às brilhantes lições do administrativista Hely Lopes Meirelles¹, o qual de maneira bastante didática elucida o que deve ser entendido por “interesse local” à luz da disposição contida no artigo 30, inciso I, da CF/88. Veja-se:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também,

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 100/101).

não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.” (grifos nossos).

Portanto, o interesse local não deve ser entendido como interesse exclusivo do Município, visto que se tal exclusividade fosse exigida, a competência constitucional dos Municípios para legislar restaria totalmente aniquilada, porquanto não há interesse municipal que não reverbere de alguma forma nos interesses da União e dos Estados-membros.

No caso em apreço, a proposta legislativa apresentada tem por finalidade instituir campanha municipal de incentivo à doação de cabelos a pessoas carentes em tratamento contra o câncer, matéria esta de considerável importância que se encontra plenamente albergada pela competência constitucional deferida aos Municípios para legislar sobre “assuntos de interesse local”, tendo em vista que a campanha proposta se restringe exclusivamente ao âmbito do Município de Marabá, e tem por finalidade principal conscientizar a população marabaense acerca da importância da doação de cabelos a pessoas fragilizadas pelo tratamento contra o câncer e que não dispõem de condições financeiras para arcar com o custo de uma peruca ou artefato similar.

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei em análise versa sobre matéria que insere na competência legislativa municipal, nos termos do artigo 30, inciso I, da CF/88, motivo pelo qual este parecerista opina pela constitucionalidade formal orgânica do presente projeto de lei.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 137/2023.

No caso em análise, o Projeto de Lei submetido à apreciação é de origem parlamentar, devendo, portanto, ser verificado se a matéria versada na presente proposição legislativa adentra ou não no rol de matérias que foram destinadas pelo texto constitucional à iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal.

De início, destaca-se que, quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito Municipal estão

expressamente previstas no artigo 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, as quais se aplicam por simetria no âmbito municipal, por se tratarem de normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos. Confira-se abaixo:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

É importante ainda registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já firmou entendimento no sentido de que as hipóteses de iniciativa reservada por parte do Chefe do Poder Executivo estão taxativamente previstas no artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88, em rol *numerus clausus*, **não se permitindo interpretação ampliativa do mencionado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública**, mais especificamente a servidores e órgãos do Poder Executivo, conforme precedentes jurisprudenciais firmados em sede de julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade².

Dessa forma, com exceção dos projetos de lei que disponham sobre criação, extinção e atribuições legais de órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos (artigo 61, §1º, incisos I e II, da CF/88), todas as demais matérias estão inseridas dentro da competência legislativa comum entre o Prefeito e os Vereadores.

² ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008.

No caso em análise, a proposta legislativa submetida à apreciação não se refere a nenhuma das matérias que estão inseridas no rol de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, **tendo em vista que ao pretender instituir campanha municipal de incentivo à doação de cabelos a pessoas carentes em tratamento contra o câncer no âmbito do Município de Marabá, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 137/2023 não altera a estrutura ou as atribuições de órgãos vinculados ao Poder Executivo municipal, bem como não trata do regime jurídico dos servidores públicos do Município.**

Vale ainda ressaltar que a jurisprudência pátria já se posicionou em diferentes oportunidades no sentido de que não é privativa do Prefeito Municipal a iniciativa de Leis destinadas à criação de semanais municipais de conscientização ou eventos típicos, desde que tais projetos não imponham obrigações ao Poder Executivo, traduzindo-se como meras inspirações ou diretrizes do evento.

Neste sentido, seguem precedentes jurisprudenciais sobre a matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.507, de 15 de agosto de 2019, do Município de Mauá, que "institui a 'Semana Municipal de Conscientização e Prevenção à Anorexia Nervosa e Bulimia Nervosa', a qual passará a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município de Mauá, e dá outras providências" – Lei de iniciativa parlamentar que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violando os princípios da separação de poderes e da reserva de administração, ao não atribuir quaisquer tarefas inseridas no campo de atuação do Poder Executivo e seus órgãos – Ausência de inconstitucionalidade. (...) (TJ-SP - ADI: 21032554220208260000 SP2103255-42.2020.8.26.0000, Relator: João Carlos Saletti, Data de Julgamento: 27/01/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/01/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.398/2019, DO MUNICÍPIO DE BOSSOROCA. PRELIMINAR DE DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. I - Lei nº 4.398/2019, do Município de Bossoroca, que dispõe sobre a criação da Semana Municipal de Incentivo à Doação de Órgãos. (...) III - Não há, no diploma impugnado, ingerência na Administração Municipal, visto que não trata do regime jurídico de servidores, da organização ou estrutura da Administração e seus órgãos. Longe de imiscuir-se indevidamente na

estruturação administrativa ou em atribuições dos cargos do quadro de pessoal e órgãos da municipalidade, a norma combatida limita-se a autorizar condutas. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. IV - O Legislativo pode criar despesas para o Executivo. A ausência de dotação orçamentária, por si só, não fundamenta a inconstitucionalidade da Lei. Precedentes do STF. V - Não há, no texto da Lei, qualquer violação a princípio superior que revele inconstitucionalidade material. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70082529397 RS, Relator: Rui Portanova, Data de Julgamento: 11/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/04/2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 12.816/2017 DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA QUE INSTITUI O "MÊS DA SAÚDE OCULAR" - MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - INEXISTÊNCIA - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. 1. Os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto na Constituição da República e na Constituição Estadual. 2. **Considerando que o texto da Lei nº 12.816/2017 não envolve organização, atividade ou questão afeta a regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, descabe privativamente ao Prefeito editar lei que institui determinado dia e mês do ano para ser comemorada a data da "Saúde Ocular", inexistindo usurpação de competência.** (TJ-MG - Ação Direta Inconstitucionalidade: 10000180109308000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 24/10/2018, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 31/10/2018)

Portanto, no caso ora analisado, a proposta legislativa não viola a reserva de administração (artigo 61, §1º, inciso II, da CF/88), tendo em vista que a matéria versada no projeto não se insere nas hipóteses de iniciativa reservada por parte do Prefeito Municipal.

Contudo, para que não haja vício de inconstitucionalidade formal na norma apresentada, impõe-se a realização de emenda supressiva em relação ao caput do artigo 2º do presente Projeto de Lei, tendo em vista que o dispositivo em questão invade a esfera de competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (artigo 61, §1º, inciso II, alínea "b", da CF/88), pois versa sobre matéria afeta à organização administrativa do Município, dispondo sobre a criação de novas atribuições aos órgãos públicos vinculados à estrutura do Poder Executivo municipal.

Vale ressaltar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica no sentido de reconhecer a **inconstitucionalidade formal** de normas de origem parlamentar que dispõem sobre atribuições de órgãos públicos, visto que tais matérias são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Confirma-se pelo julgado abaixo:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. 2. **É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.** 3. Agravo regimental não provido. (RE 505476 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012).

Diante do exposto, para que não haja violação à reserva de administração e ao princípio constitucional da separação dos poderes (artigo 2º da CF/88), **recomenda-se** a realização de **emenda supressiva** em relação ao **caput do artigo 2º** do presente Projeto de Lei, **mantendo-se apenas as disposições contidas no parágrafo único** do referido dispositivo.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

Como visto, o objetivo principal da norma é conscientizar a população marabaense acerca da importância da doação de cabelos a pessoas fragilizadas pelo tratamento contra o câncer e que não dispõem de condições financeiras para arcar com o custo de uma peruca ou artefato similar.

Observa-se, portanto, que a proposta legislativa em análise possui sólido fundamento material na Constituição Federal de 1988, pois objetiva tutelar a dignidade da pessoa humana, bem como promover o bem comum e a solidariedade, valores estes retratados como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil. Confira-se abaixo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:**

(...)

III - **a dignidade da pessoa humana;**

Art. 3º Constituem **objetivos** fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e **solidária;**

(...)

IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Diante do exposto, este parecerista não vislumbra nenhuma incompatibilidade entre as regras dispostas no projeto sob análise e o direito constitucional positivo, opinando, dessa forma, pela constitucionalidade material e pela legalidade do projeto.

2.4 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.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso, conforme estabelece o artigo 57, inciso XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, para que não haja vício de inconstitucionalidade formal na norma apresentada, **recomenda-se** a realização de **emenda supressiva** em relação ao **caput** do **artigo 2º** do presente Projeto de Lei, tendo em vista que o dispositivo em questão invade a esfera de competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (artigo 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da CF/88), pois versa sobre matéria afeta à organização administrativa do Município, dispondo sobre a criação de novas atribuições aos órgãos públicos vinculados à estrutura do Poder Executivo municipal.

Ressalte-se que a emenda supressiva acima recomendada refere-se exclusivamente ao **caput** do **artigo 2º** do presente Projeto de Lei, **podendo ser mantidas as disposições contidas no parágrafo único do referido dispositivo.**

Após a realização das correções acima sugeridas, **recomenda-se** à **Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **PARECER FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor, dos Direitos da Infância e Juventude, de Defesa dos Direitos da Mulher e do Idoso**, conforme estabelece o artigo 57, inciso XII, do Regimento Interno da CMM, para emissão de parecer sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

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

Marabá-PA, 11 de janeiro de 2024.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A