



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 55/2024 – CSL

Projeto de Lei Ordinária nº 105/2024

Processo Legislativo nº 192/2024

Autor: Vereadora Elza Abussafi Miranda

EMENTA: PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O DIA MUNICIPAL DOS RAROS. 1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Iniciativa concorrente. 3. Constitucionalidade e legalidade do projeto. 4. Parecer opinativo pela inconstitucionalidade do art. 2º. Vício sanável mediante supressão de tal artigo. 5. Emenda modificativa proposta.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei de nº 105/2024 foi apresentado à Câmara Municipal pela vereadora Elza Miranda no intuito de instituir no município de Marabá o “Dia Municipal dos Raros”. A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

Em sua justificativa a autora afirma que a presente proposição tem como finalidade instituir no calendário de eventos municipais o dia dos raros com intuito de trazer visibilidade para essa temática e consequentemente promover a inclusão de maneira efetiva dos indivíduos acometidos por alguma doença.

A autora juntou aos autos o Projeto de Lei e sua justificativa por escrito, devidamente assinados.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumprindo inicialmente destacar que este Departamento Jurídico realiza tão somente controle preventivo de constitucionalidade nos termos de sua competência legal, restringindo-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 proposição atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Registra-se ainda que, 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, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa.

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, de acordo com a Lei Orgânica Municipal compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

Na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, 19ª ed., p. 96, entende-se que: “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.”

Da mesma forma, prevê a Constituição Federal em seu art. 30, ser da competência dos municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O PL versa sobre o instituição de data comemorativa em forma de campanha educativa em respeito ao dia das pessoas acometidas por doenças raras. A matéria tratada no presente PL **não está elencada** no art. 22, da Constituição Federal, como sendo de competência privativa da União, uma vez que não legisla sobre assuntos de competência privativa da União, mas tão somente sobre instituição de “Dia Municipal

dos Raros”, desta forma não contemplo nenhum óbice com relação à competência municipal para legislar sobre tal matéria.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

Quanto à iniciativa para deflagração do 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:

(...)

II - os de lei ordinária:

a) ao Prefeito Municipal;

b) a qualquer vereador

No presente caso, tal PL não envolve matéria cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, na medida em que **não** trata da estrutura da Administração ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos. Assim, ausente na essência qualquer violação ao princípio da separação dos poderes, não se vislumbrando ingerência do Legislativo sobre o Executivo local.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Visto o projeto de lei e feita a sua análise jurídica, verificamos incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988 apenas no art. 2º do PL.

O art. 2º do presente PL prevê que: “Fica o Poder Executivo autorizado a estimular e promover campanhas de conscientização sobre o tema.”

A análise detida da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nos permite concluir, com bastante segurança, que a “lei autorizativa” é inconstitucional, pois contém violação a princípios e regras fundamentais do Estado Democrático de Direito, que dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos Poderes e seus principais corolários constitucionais: a reserva de iniciativa legislativa e a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo.¹

¹<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4355957&ts=1594028815854&disposition=inline>

De acordo com o Supremo Tribunal Federal,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE .

PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável**, cuja ocorrência reflete típica hipótese de **inconstitucionalidade formal**, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, **ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo** a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de, assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insustentação da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes.

O presente PL em seu art. 2º está, na verdade, criando atribuições para o Poder Executivo, uma vez que ao “autorizar” esse poder a promover campanhas de conscientização sobre o tema, está na verdade buscando criar a obrigação de tal realização, violando desta forma o princípio constitucional da independência entre os poderes.

Sobre o tema, encontramos na doutrina fortes fundamentos para a consideração inconstitucional desse tipo de lei. Sérgio Resende de Barros, ensina que:

(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente **autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição**, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. **O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a'.** O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente. (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Não há impedimento algum a que datas comemorativas sejam informadas por objetivos ou princípios, contanto que **não obriguem de qualquer forma o Poder Executivo**, traduzindo-se como meras inspirações e diretrizes do evento.

Desta forma, o art. 2º deverá ser suprimido da presente proposição, sob pena de macular a tramitação do projeto.

2.4 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, a autora do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

a. DAS COMISSÕES PERMANENTES

Por oportuno, ainda deve ser ressaltado que, por tratar-se de instituição de data comemorativa, há de se observar o disposto no art. 54, inciso VI, do RICMM que dispõe: “Compete à Comissão de Educação, Cultura, Desporto: (...) VI – diversão e espetáculos públicos, **datas comemorativas** e homenagens cívicas;”

Portanto, recomendamos à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos à Comissão de Educação, Cultura e Desporto desta Casa legislativa, com arrimo nos art. 50, I e art. 54, VI, ambos do RICMM, para emissão de parecer.

b. DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

Registra-se, por fim, por se tratar de projeto de lei ordinária, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável **da maioria simples**, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara de acordo com o art. 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.5 EMENDA SUPRESSIVA

Com base no art. 182, I, do RICMM, e considerando o exposto no tópico 2.3 que trata sobre a inconstitucionalidade do art. 2º e § único, **recomendamos a supressão do art. 2º e seu parágrafo único.**

2.6 EMENDA MODIFICATIVA

Recomendamos a substituição da expressão “A Semana Municipal do Trânsito”, uma vez que a presente proposição não trata desse tema, pela expressão “O Dia Municipal dos Raros”, da seguinte maneira:

Art. 3º O Dia Municipal dos Raros constará no Calendário Oficial de Eventos do Município de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a fundamentação jurídica apresentada no tópico 2.3 que trata sobre a inconstitucionalidade do art. 2º e § único do presente projeto de lei, recomenda-se a emenda supressiva e a modificativa expostas nos tópicos 2.5 e 2.6.

Superada essa etapa, não se verificando a existência de outros vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o regular trâmite do processo legislativo em análise, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito, bem como pelo encaminhamento do projeto à **Comissão de Educação, Cultura e Desporto**, com base no art. 54, VI, do RICMM, para emissão de parecer.

Registra-se, por fim, que, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, de acordo com o art. 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

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

Marabá-PA, 7 de agosto de 2024.

CARLA DA SILVA LOBO
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 26655