



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 18/2024 – CSL

Projeto de Lei Ordinária nº 8/2025

Processo Legislativo nº 31

Autor: Miterran Feitosa

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. Projeto de Lei que dispõe sobre a criação de um complexo de referência e atendimento especializado às pessoas com transtorno do espectro autista e pessoas com síndrome de Down. 1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo. 3. Constitucionalidade e legalidade do projeto. 4. Parecer opinativo pela inconstitucionalidade e do projeto.

1. RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei foi apresentado à Câmara Municipal pelo vereador Miterran Feitosa no intuito de criar no município de Marabá um complexo de referência e atendimento especializado às pessoas com o transtorno do espectro autista (TEA) e pessoas com síndrome de Down.

Em sua justificativa o autor argumenta que a criação de um Complexo de Referência e Atendimento Especializado é uma medida urgente e necessidade para atender à crescente demanda por serviços especializados para as pessoas com Transtorno do Espectro Autista e síndrome de Down em Marabá.

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

A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpra 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 propositura 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 a criação de um Complexo de Referência e Atendimento Especializado para pessoas com o Transtorno do Espectro Autista (TEA) e pessoas com Síndrome de Down. Nesse ponto, evidenciada está a competência legislativa do município de Marabá 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 envolve matéria cuja iniciativa para legislar é reservada ao Chefe do Executivo, na medida em que trata da estrutura da Administração e da atribuição de seus órgãos, violando, desta forma o princípio da separação dos poderes.

De acordo com o art. 61 da Constituição Federal são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa, serviços públicos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

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;

A jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre as atribuições dos demais Poderes. Nesse sentido, a cláusula de exclusividade insculpida no art. 61, § 1º, é norma de reprodução obrigatória segundo o STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 469, DE 19.08.2008, DO ESTADO DE RONDÔNIA, QUE ALTERA E ACRESCENTA DISPOSITIVOS À LEI COMPLEMENTAR Nº 93, DE 03.11.1993 (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL). MODIFICAÇÕES NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. LEI DE AUTORIA DO GOVERNADOR. INICIATIVA RESERVADA. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORGANIZAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO LOCAL. SUCUMBÊNCIA. MATÉRIA PROCESSUAL. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO 1. **A iniciativa reservada de lei é a que confere somente a titulares específicos a proposição legislativa sobre determinada matéria, com a exclusão de qualquer outra autoridade ou órgão que não detenha legitimidade constitucional para tal ação.** Decorre ela da cláusula de exclusividade inscrita na própria Constituição Federal e também diretamente do princípio da separação de poderes (art. 2º, CF), sendo, portanto, **norma de processo legislativo de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais** (art. 25, CF). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que as normas instituídas na Constituição Federal que conferem iniciativa reservada de lei devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie normativa envolvida. Nesse sentido: ADI 5.087-MC, Rel. Min. Teori Zavaski; ADI 3.295, Rel. Min. Cezar Peluso; ADI 4.154, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. (Recurso Extraordinário com agravo 1.255.667 Goiás)

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

[ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.]

Assim, a reserva de iniciativa de lei é aspecto basilar da regra constitucional de Tripartição de Poderes, a qual, por seu turno, é inerente ao regime democrático. Tal regra objetiva garantir a autonomia e independência, para que somente o próprio Poder possa legislar sobre sua organização, administração, regime de pessoal, orçamento, e outras matérias que lhe digam respeito, dentro dos limites estabelecidos

pela própria Constituição. A matéria cuja iniciativa de projeto de lei seja reservada constitucionalmente não pode ser tratada sem tal iniciativa¹.

Em consonância com a Carta Magna, a Constituição do Estado do Pará estabelece que são de iniciativa privativa do governador as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos na Administração, bem como, a criação de órgãos, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Alinha à Constituição Federal e à Constituição Estadual do Pará, a Lei Orgânica do Município de Marabá prevê que compete ao Prefeito de Marabá dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal.

Portanto, presente PL apresenta inconstitucionalidade formal subjetiva, visto que foi iniciado por parlamentar, configurando-se flagrante 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, como se verá abaixo:

O processo em análise se caracteriza por ser um projeto de lei autorizativa, visto que em seu art. 1º estabelece: “O Poder Público Municipal **fica autorizado** a criar o Centro de Referência de Pessoas com Transtorno...”. Como sempre afirmado por esta procuradoria, a jurisprudência pátria reconhece a **inconstitucionalidade** desse tipo de lei autorizativa, vez que:

A lei que autoriza o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo, portanto, inconstitucional.

Neste sentido, vem julgando este egrégio Tribunal, afirmando a inconstitucionalidade das leis autorizativas, forte no entendimento de que essas “autorizações” são mero eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência. As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por

¹ STF. ARE 1255667 / GO. <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/17213>

usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.²

“(...) ‘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” (Sérgio Resende de Barros. “Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262, in ADI 0283824-87.2011.8.26.0000/ TJSP). [grifo nosso]

Fernandes³ (2007) afirma que os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são antijurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe. Assim descreve o autor:

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso . A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica. A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto . Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, §1º, da Constituição.

Em seu art. 4º, o PL prevê: O Complexo de Referência [...] poderá firmar convênio ou parceria com organizações e instituições para a realização de trabalhos...”

Conceituando convênio, Alexandre Mazza afirma (2019, p. 1048-1049):

Convênio é o acordo administrativo multilateral firmado entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, visando a cooperação recíproca para alcançar objetivos de interesse comum a todos os conveniados. (...) convênios podem ser celebrados entre quaisquer entidades públicas, ou entre estas e organizações particulares;

² ADI 0283824-87.2011.8.26.0000/ TJSP

³ FERNANDES, Marcio Silva. Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos. Brasil: Novembro, 2007. Disponível em: file:///C:/Users/juridico-pc5/Downloads/inconstitucionalidade_projetos_fernandes%20(1).pdf

De acordo com a Lei Orgânica do Município de Marabá, (art.66, VII, XI, c/c art.53), é atribuição do prefeito celebrar convênios, pois é este que exerce as funções executivas e administrativas. Assim, não necessita o prefeito de autorização prévia para celebrar, devendo encaminhar cópia do instrumento ao Poder Legislativo no prazo de 30 dias.

Em seu art. 6º, o PL assim prevê: **“O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da sua publicação.”** No entanto, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos legais que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de disposições legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Assim afirma o STF (ADI 4052/SP):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 24/2008 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA O GOVERNADOR EXPEDIR DECRETOS E REGULAMENTOS PARA FIEL EXECUÇÃO DAS LEIS** (CE PAULISTA, ART. 47, III). **VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. DEFINIÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONFIGURADORES DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE (CE PAULISTA, ART. 20, XVI E ART. 52, §§ 1º, 2º E 3º). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). SÚMULA VINCULANTE 46/STF. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA A PROPOSITURA DE PROJETOS DE LEI EM MATÉRIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (ART. 24, § 1º, N. 4). OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS -MEMBROS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes.

Desta forma, o legislativo estipular prazo para que o prefeito regulemente lei, viola o princípio da separação dos poderes.

Diante do exposto o presente PL encontra-se eivado de vícios de inconstitucionalidade, pois se trata de lei autorizativa violando desta forma o princípio da separação dos poderes.

2.4 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o autor 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.

3. CONCLUSÃO

Diante da existência de vícios de inconstitucionalidade formal e material, elencados no tópico 2.2 e 2.3 deste parecer, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a emissão de parecer desfavorável ao presente projeto.

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

Marabá-PA, 27 de março de 2024.

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