



PARECER JURÍDICO DE INSTRUÇÃO

Proposição: **Projeto de Lei nº 84/2024**

Autoria: Emanuel Andrigo Huff.

Súmula: Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Agente Mirim no Município de Corbélia.

REQUISITOS FORMAIS. NÃO ATENDIDOS. MATÉRIA COM CARACTERÍSTICA DE INDICAÇÃO. IRREGULARIDADE FORMAL. ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE.

Do relatório.

1. Trata-se de projeto de lei ordinária, apresentado por Vereador descreve na ementa a pretensão de autorizar o Poder Executivo a instituir programa.

2. Em seu texto normativo a proposta visa autorizar a instituição do Programa Agente Mirim, (art. 1º).

3. A proposta estabelece o objetivo de promover a conscientização, prevenção e combate aos vetores da Chikungunya, Dengue, Febre Amarela e Zika (art. 2º).

4. A pretensa norma dispõe que as secretarias de Educação e de Saúde serão responsáveis pelo desenvolvimento do programa (art. 3º, *caput*), por campanhas educativas e de comunicação social (art. 3º, § 1º), por atividades mensais nas escolas e na semana de combate à Dengue (art. 3º, § 2º), com fornecimento de materiais educativos necessários (art. 3º, § 3º).

5. A proposição estabelece que o programa envolverá atividades complementares, na educação básica, infantil e fundamental (art. 4º, *caput*), visando conscientizar e alertar os alunos (art. 4º, § 1º) com a apresentação das atividades desenvolvidas durante a semana que antecede o dia de combate à dengue (art. 4º, § 2º).

6. Determinando por fim, que as secretarias de Educação e de Saúde elabore o regimento interno do programa, definindo conteúdos didáticos, cronogramas e carga horária das atividades (art. 5º) e autorização para realizar convênios ou parcerias (art. 6º).

7. Em sua justificativa, o autor, manifesta que o projeto de lei visa promover a conscientização da comunidade quanto a eliminação dos focos de reprodução dos mosquitos, minimizando o número de casos da doença. É o relatório.

Dos requisitos formais.

8. A proposição foi protocolada pelo autor no sistema de controle e apoio legislativo mantido por esta Casa, nos termos do § 8º do Art. 154 do Regimento Interno, apresentada na forma escrita, está assinada e justifica pelo autor, conforme primeira parte do § 2º do Art. 154 do Regimento



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

Interno.

O texto da proposição não faz referência a leis e demais atos legais, conforme prescrito pelo § 5º do Art. 154 do Regimento Interno.

9. De primeira análise, se observa que a proposição não versa sobre assunto de manifesta incompetência da Câmara ou que seja, evidentemente, inconstitucional ou ilegal; não delega a outrem poderes e atribuições privativos do Legislativo; não contraria prescrição regimental; não faz menção a documentos em geral, dos quais não contenha referência capaz de assegurar sua perfeita identificação; não se trata de matéria rejeitada ou com restrições de renovação; e, não se trata de substitutivo, emenda, subemenda ou adendo, nos termos do Art. 155 do Regimento Interno.

Contudo, da primeira análise a matéria versa sobre tema característico de indicação, em que se sugere a criação de um programa de conscientização, neste sentido a proposição se subsume ao prescrito no inciso IX do Art. 155 do Regimento Interno.

10. No dossiê a Assessoria Legislativa informa que em pesquisa eletrônica ao acervo já digitalizado e pesquisa de índices do acervo não digitalizado não foram identificadas matérias idênticas ou semelhantes, conforme certidão de identidade e semelhança, demandando aos Edis a avaliação à luz do inciso VI do Art. 155 e Art. 156 do Regimento Interno e inciso IV do Art. 7º da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

11. A proposição está redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, em atenção ao inciso IV do Art. 155 do Regimento Interno e no Art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, como norma de regência da produção legislativa, demandando ainda ajustes de redação e formatação.

12. Portanto, conclui-se que há óbices que resultem no indeferimento da proposição, nos termos do Art. 155 do Regimento Interno.

Da iniciativa, da forma e da competência legislativa.

13. A presente proposição versa de matéria autorizativa, sendo certo que o impulso inicial, ou seja, a iniciativa é de competência comum de ambos os Poderes, conforme previsto no Art. 42 da Lei Orgânica Municipal.

Contudo o tema de fundo da matéria é de ação educacional com definição e estruturação de atribuições de secretarias municipais, situação em que a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal, nos termos do inciso III do Art. 46 da Lei Orgânica Municipal.

14. A competência do Poder Legislativo Municipal se ampara no interesse local, provendo tudo quanto diga respeito ao peculiar interesse e ao bem-estar da população do Município de Corbélia. Tal competência está insculpida no *caput* e no inciso IX do Art. 9º da Lei Orgânica do Município, no inciso I do Art. 17 da Constituição Estadual, e no inciso I do Art. 30 da Constituição Federal.

15. A proposição toma a forma de Projeto de Lei Ordinária, que ao final do processo legislativo com a sanção resultará em Lei Ordinária Municipal, estando de acordo com os princípios constitucionais legislativos.



16. Compete esclarecer que em razão da matéria não se enquadrar nos temas do §2º ou do § 3º do Art. 197 do Regimento Interno, a proposição dependerá do voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara Municipal presentes à sessão de votação, nos termos no § 1º do Art. 197 do Regimento Interno.

Da materialidade da proposição.

17. A proposição trata de autorização para instituição de programa de governo, com o propósito de conscientizar a população quanto a necessidade de combate aos focos de reprodução dos mosquitos que são vetores de diversas doenças como a dengue.

18. A análise da matéria se relaciona com a própria matéria em si, ou seja, seu conteúdo, contudo, competindo a esta assessoria limitar-se a verificação de sua integração com a legislação correspondente e o sistema jurídico a que se sujeitar a pretensa norma.

Neste sentido, verifica-se que proposições autorizativas, quando não decorrem de obrigação legal, são injurídicas e inconstitucionais.

19. As proposições autorizativas de iniciativa do Poder Executivo, em regra, são propostas em razão de obrigação legal, em que se exige, para certos atos autorização legislativa ainda inexistente no ordenamento jurídico.

Por outro lado, as proposições autorizativas de iniciativa Parlamentar, na medida que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, por imposição legal decorrente da matéria, mas apenas mera faculdade, que autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe é competente fazer, podendo ou não ser exercida por quem a recebe é injurídica.

O professor e jurista Miguel Reale esclarece o sentido de lei :

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito¹.

20. A lei deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, a proposição autorizativa em nada acrescenta no ordenamento jurídico, justamente por não possuir o caráter obrigatório a que se refere o citado autor.

Bem como não se torna possível a exigência do cumprimento do dispositivo legal, situação que torna o projeto injurídico, sendo que essa injuridicidade independe da matéria veiculada na proposição, sequer está limitada pelas matérias de iniciativa privativa do Prefeito.

21. A proposição autorizativa, por não conter um comando impositivo, é classificada como Indicação, no Regimento Interno, motivo pelo qual a norma regimental determina o indeferimento da matéria.

¹ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163, IN: FERNANDES, Márcio Silva. Consultoria Legislativa: Inconstitucionalidade de Projetos de Lei Autorizativos. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, nov.2007, Brasília/DF.



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

22. A proposição trata também de atribuições das secretarias de Educação e de Saúde, neste sentido a Constituição Federal, dispõe:

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;

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. ;

Simetricamente a Lei Orgânica Municipal:

Art. 46. São de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração Direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Verifica-se que a estruturação e atribuições das secretarias e departamentos do Poder Executivo é matéria de iniciativa do Prefeito Municipal.

23. O consultor legislativo Márcio Silva Fernandes leciona:

Dessa forma, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de algum assunto mencionado no citado art. 61, §1º, da Carta Magna, será considerado inconstitucional, de plano, sob o ângulo formal, por conter vício de iniciativa. Tal vício não pode ser sanado sequer pela sanção presidencial posterior, eivando de nulidade o diploma legal assim produzido, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

A violação à regra constitucional da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes. Assim, quando um membro do Congresso Nacional apresenta projeto de lei contrário ao disposto no art. 61, §1º,



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

da Constituição, está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna.

Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição não menciona que a iniciativa privativa do Presidente da República restringe-se às leis impositivas. Dessa forma, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, §1º, da Constituição, como os projetos autorizativos, é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo².

Motivo pelo qual as proposições de matérias autorizativas, encontram diversas inconstitucionalidades: a) inconstitucionalidade por autorização desnecessária, em que concede autorização que o Poder Executivo já tenha competência constitucional e legal para fazê-lo sem tal autorização; b) inconstitucionalidade por falta de especificidade, em que simplesmente autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa “Agente Mirim”, sem fornecer detalhes sobre os objetivos, conteúdo ou estratégias de implementação do programa, nesse caso, os termos vagos e genéricos do projeto poderiam levar a ações arbitrárias do Poder Executivo e criar insegurança jurídica para os cidadãos.

Ainda esta falta de especificidade viola também o princípio da reserva legal, onde esse tipo de proposição promove uma tentativa transversa de legislar sobre matéria privativa do Prefeito, sendo amplamente julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que tem repetidamente reconhecida a inconstitucionalidade de leis que concedem autorizações desnecessárias ao Poder Executivo ou que carecem da especificidade necessária.

24. Portanto, feitos os apontamentos, cumpre esclarecer, neste quesito que a análise e averiguação do interesse público e adequação da matéria quanto aos resultados esperados compete exclusivamente à discricionariedade dos nobres Edis que compõem esta legislatura.

Comissões competentes.

25. Dispõe o Regimento Interno em seu §1º do Art. 70 que nenhuma proposição será submetida à consideração plenária sem parecer escrito das comissões competentes, ressalvadas as descritas no §3º do Art. 70 e no Art. 80 do mesmo diploma legal.

26. Consoante disposto no Art. 55 do Regimento Interno, ressaltamos que incumbe à Comissão de Justiça e Redação se manifestar, para efeitos de admissibilidade e tramitação, sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental, gramatical, lógico e de técnica legislativa das proposições ou processos que tramitarem pela Câmara, com exceção dos que, pela própria natureza, independam de parecer.

27. Incumbem ainda às demais comissões, descritas na Certidão da Assessoria Legislativa ou as que requerem apreciação da matéria nos termos do Art. 46 e inciso VIII do Art. 180 ambos do Regimento Interno, a manifestação sobre o mérito das matérias de acordo com sua competência, conforme disposto nos artigos 56 a 60 do Regimento Interno.

² FERNANDES, Márcio Silva. Consultoria Legislativa: Inconstitucionalidade de Projetos de Lei Autorizativos. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, nov.2007, Brasília/DF.



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

Conclusão.

28. Feitos estes apontamentos, esta Assessoria ressalta novamente o caráter técnico instrumental do parecer opinativo do Setor Jurídico, uma vez que a decisão quanto a admissibilidade é de competência exclusiva do Presidente desta Casa de Leis e da Comissão de Justiça e Redação, contudo que referido projeto deverá receber parecer das demais Comissões competentes e ao final à análise soberana do Plenário quanto ao mérito, oportunidade e conveniência da presente proposição.

SMJ.

É o parecer.

Corbélia/PR, 18 de junho de 2024.

original assinado

Luís Henrique Lemes

Assessor Jurídico – OAB PR 43.485