

CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

Processo 255/2025
Origem/Interes- Câmara Municipal de Primavera do Leste
sado
Assunto Projeto de Lei 1.851/2025
Parecer nº 109/2025/PJCM
Local e Data Primavera do Leste/MT, 24 de março de 2026.
Procuradora Rebeca Morena Pozzebonn Abreu

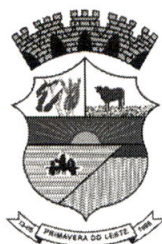
DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 1.851/2025. LEI AUTORIZATIVA. INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DO LESTE/MT, O PROGRAMA MUNICIPAL “VILA DE MELHOR IDADE”, DESTINADO A FOMENTAR EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL VOLTADO A PESSOAS IDOSAS DE BAIXA RENDA.

I – RELATÓRIO

De autoria da Ilustre Vereadora Mariana Carvalho, submete-se a apreciação do Plenário da Câmara Municipal de Primavera do Leste-MT, o Projeto de Lei nº 1.851/2025 que **“INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DO LESTE/MT, O PROGRAMA MUNICIPAL “VILA DE MELHOR IDADE”, DESTINADO A FOMENTAR EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL VOLTADO A PESSOAS IDOSAS DE BAIXA RENDA”**

Trata-se de pedido de reconsideração do entendimento exarado no Parecer nº 436/2025/PJCM, conforme mencionado no SAPL com envio do feito para a Procuradoria Jurídica.

É o relatório. Passo a fundamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

II FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.I DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria, tem-se que o parecer exarado pela Procuradoria Jurídica veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

II.II DA ANÁLISE JURÍDICA

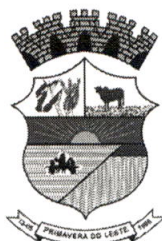
DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A proposição em análise tem o objetivo de autorizar o Poder Executivo a instituir, o Programa Municipal "Vila da Melhor Idade", que autoriza a criação de uma política pública municipal de moradia assistida e proteção social para pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, promovendo dignidade, autonomia, convívio comunitário e atenção intersetorial (assistência social, saúde, habitação e direitos humanos).

Embora relevante devido ao seu interesse público, a proposta encontra impedimento de ordem constitucional, pois da sua análise conclui-se que ela se enquadra no conceito de lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio" (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

Portanto, considerando esse entendimento e a nobreza da proposta, o instrumento certo para provocação do Poder Executivo seria a indicação, com previsão no art. 97 do Regimento Próprio:

Art. 97. Indicação é a proposição em que o Vereador sugere ao Poder Executivo



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

medidas de interesse público, que não caibam em outras proposições.

Art. 98. As indicações deverão ser lidas durante o Expediente e encaminhadas pelo Presidente a quem de direito, independentemente de discussão e votação. Parágrafo único. As indicações que não forem lidas por se ter esgotado o tempo regimental da Sessão, serão encaminhadas a quem de direito por simples despacho do Presidente.

Ademais, a edição de uma lei autorizativa se caracteriza como clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto nos artigos 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Seria possível alegar que se o Poder Legislativo pudesse autorizar, a contrário sensu, poderia não autorizar.

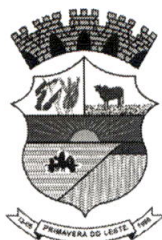
Ressalte-se que, embora no mérito a proposta seja louvável, a função do Parlamento deve ser de elaborar normas de efeitos abstratos, que envolvem todo um segmento, carente de proteção legislativa e não meramente formais, pois a criação de leis é guiada por critérios que devem ser seguidos, e entre eles, estão o da generalidade e abstração da norma.

A esse respeito ensina o professor ELIVAL DA SILVA RAMOS, advertindo a respeito do vício de inconstitucionalidade que essas normas meramente formais possuem.

(...) Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes (...) não é lícito ao Parlamento editar, ao seu bel-prazer, leis de conteúdo concreto e individualizante. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de inconstitucionalidade substancial. (RAMOS, Elival Da Silva. "A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção", Saraiva, 1994, p. 194.)

Além dos critérios de generalidade e abstratividade, a lei também deve atender o critério da imperatividade, impondo ao destinatário final uma obrigação, sob pena de se tornar inócua, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não irá ocasionar qualquer sanção ao Poder Executivo, destinatário final desse tipo de norma jurídica.

Nesse sentido, Miguel Reale esclarece o sentido de lei:



CÂMARA MUNICIPAL DE **PRIMAVERA DO LESTE**

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 ato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito. (REALE, Miguel, Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.)

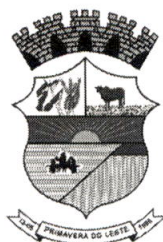
Desse modo, podemos concluir que essa proposição legislativa é dotada de efeito concreto, meramente formal e não atende uma das características essenciais da lei, a sua imperatividade, visto que apenas "autoriza" o Poder Executivo a realizar determinado ato de sua competência.

Ao conceder "autorização" ao Poder Executivo para exercer ato de competência privativa do Prefeito, a Propositura se torna formalmente inconstitucional, pois o fato de cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, uma vez que invade a esfera administrativa de tal Poder, alcançando atos ligados à atividade típica da referida Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa implica verdadeira imposição, ainda que seja a proposta meramente autorizativa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUEMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÓMICO-FINANCEIRO- ENCARECIMENTO TARIFÁRIO DETERIORAÇÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. **A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa.** A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).

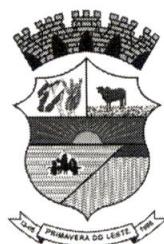
No mesmo sentido, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados Federais editou a Súmula de Jurisprudência N.º 011 com a seguinte ementa:

Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se que a propositura é formalmente inconstitucional.

DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

¹Disponível no endereço eletrônico "<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/ccjc/normasinternas/s1.pdf>". Acesso em 11 fev 2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta também padece do vício de inconstitucionalidade material pois afronta princípios considerados basilares em nosso Estado de Direito tais como o princípio da Separação de Poderes e o princípio da simetria.

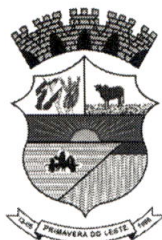
O princípio da simetria tem servido, sobretudo, de fundamento para que se declarem inválidas leis estaduais que resultam de projeto apresentado sem observância do sistema federal de reserva de iniciativa. São diversos os casos de declaração de inconstitucionalidade de diplomas normativos locais por vício dessa ordem. Se a Constituição do Estado não pode dispensar a observância das regras de reserva de iniciativa dispostas no plano federal, com maior razão não será válida a lei estadual que concretize o procedimento censurável. A imposição da simetria por vezes é consequência de norma explícita do texto da Constituição Federal, como se nota no seu art. 75, que impõe o desenho normativo do Tribunal de Contas da União às Cortes congêneres estaduais. A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal².

Nesse contexto, a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo resulta, ainda, em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido simetricamente no artigo 9º Constituição Estadual. Vejamos:

"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

"Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

²Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. Ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP0 p.924



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

Desta forma em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, atraindo para si a inconstitucionalidade material.

III – CONCLUSÃO

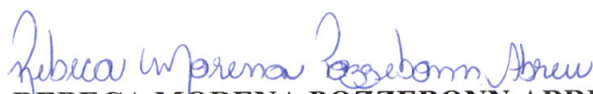
Diante de todo o exposto, o presente Projeto de Lei nº 1.851/2025 possui óbice jurídico, motivo pelo qual opino **DESFAVORAVELMENTE** à sua regular tramitação e votação Plenária.

Trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original

É o meu parecer.

Primavera do Leste/MT, 24 de março de 2026.


REBECA MORENA POZZEBONN ABREU
Procuradora Jurídica da Câmara Municipal


JEFFERSON LOPES DA SILVA
Assessor e Consultor Jurídico da Câmara Municipal