

CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

PROJETO DE LEI Nº 071/2024.

AUTORIA: Ver. Dione Carvalho.

EMENTA: “Institui acerca da criação do projeto disk-pileque municipal no âmbito dos eventos promovidos pela prefeitura do município de Manaus, e dá outras providências.”.

PARECER

PROJETO DE LEI QUE INSTITUI ACERCA DA CRIAÇÃO DO PROJETO DISK-PILEQUE MUNICIPAL NO ÂMBITO DOS EVENTOS PROMOVIDOS PELA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MANAUS. FALHA TÉCNICA LEGISLATIVA. INOBSERVÂNCIA AO ART. 11 DA LC Nº 95/1998. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. CRIA NOVAS ATRIBUIÇÕES. INOBSERVÂNCIA AO ART. 59 DA LOMAN. CUNHO AUTORIZATIVO DO ART. 5º DA PROPOSTA. NÃO TRAMITAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do Ver. Dione Carvalho, cuja ementa é “Institui acerca da criação do projeto disk-pileque municipal no âmbito dos eventos promovidos pela prefeitura do município de Manaus, e dá outras providências.”.

Justifica o nobre parlamentar que o intuito da propositura é promover a segurança e prevenir acidentes de carro causados pelo consumo excessivo de álcool





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



durante os eventos promovidos pela Prefeitura de Manaus.

Assim, aduz o parlamentar que a pretensa Lei consistirá na disponibilização de um serviço telefônico chamado "Disk-Pileque Municipal", que oferecerá assistência e suporte aos cidadãos que precisarem de transporte para retornar às suas residências após as referidas festividades, com o intuito de evitar casos de embriaguez ao volante.

Foi deliberado em plenário no dia 25/03/2024.

Encaminhado para emissão de parecer no dia 27/03/2024.

É o relatório, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, ressalta-se que esta Procuradoria emite parecer de natureza opinativa, analisando apenas a constitucionalidade e a legalidade das proposições, sem adentrar a questão de mérito.

Cuida-se o presente de solicitação de parecer sobre o projeto de lei que visa complementar e reforçar iniciativas de segurança no trânsito, proteger vidas e prevenir acidentes, tornando-se uma importante ferramenta para garantir a segurança pública e o bem-estar dos moradores de Manaus, conforme afirma o nobre parlamentar.

In casu, vislumbra-se que, conforme a redação da proposta, a ementa do Projeto de Lei em análise precisa ser mais clara e coerente em sua redação para que o propósito do projeto seja compreendido de forma eficaz.

Há ferimento, portanto, da técnica legislativa, uma vez que não enseja perfeita compreensão do objetivo da lei, de forma a não evidenciar com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma. Vejamos:

EMENTA: "INSTITUI ACERCA DA CRIAÇÃO DO PROJETO DISK-PILEQUE MUNICIPAL NO ÂMBITO DOS EVENTOS PROMOVIDOS PELA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE MANAUS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

A expressão "institui acerca da criação" é redundante e pouco clara. O termo "institui" já implica a criação de algo, portanto o uso de "acerca da criação do" é desnecessário.



CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus

Além disso, é fundamental que haja concordância entre os elementos de uma frase, incluindo os adjetivos e os substantivos. A concordância se dá em gênero, número e grau.

Na expressão "projeto disk-pileque municipal" é possível verificar a ocorrência de uma ambiguidade, figura de linguagem que ocorre quando há uma duplicidade no sentido do texto. Assim, no caso em comento, a expressão "projeto disk-pileque municipal" pode dar a entender que "o município é passível de um pileque". Logo, entende-se que a forma correta seria "projeto municipal disk-pileque", onde "municipal" concorda com "projeto".

Posto isso, o projeto contraria o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Vejamos:

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;*
- b) usar frases curtas e concisas;*
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;*
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;*
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;*

II - para a obtenção de precisão:





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensinar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;*
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;*
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;*
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;*
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;*
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;*
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes; (grifo nosso)*

Ademais, a propositura, em sua integralidade, cria atribuições ao Executivo, na medida em que determina a disponibilização de um serviço telefônico (disk-pileque) durante a realização de eventos municipais, determinando horários de funcionamentos e permanência (três horas) dos referidos servidores públicos *in loco*, ou em bases determinadas, tratando, portanto, de regime jurídico de servidor.

Também o projeto sugere a contratação de empresas provedoras de transportes, as quais deverão fornecer veículos, condutores e enfermeiros capacitados para realizar o transporte dos usuários de forma segura e responsável, o que adentra na organização e funcionamento da Administração Pública.

Do mesmo modo, cria atribuição especificamente à Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA), determinando que esta promova a divulgação da existência e do





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



funcionamento do Projeto Disk-Pileque, visando a redução de acidentes de trânsito e a promoção da segurança pública em Manaus. Veja-se:

“Art. 4.º Caberá à Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) a divulgação acerca da existência e funcionamento do Projeto Disk-Pileque, visando a redução de acidentes de trânsito e a promoção da segurança pública em Manaus.”

Nesse ponto, infere-se que as decisões de cunho administrativo, inclusive regulando a atividade administrativa desenvolvida pelo Município, são de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, cabendo apenas a ele fazer o juízo de conveniência e oportunidade.

Portanto, constata-se que a matéria tratada é assunto que se insere na competência privativa do Executivo Municipal. Veja-se:

Art. 59, LOMAN: Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

II – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV – criação, extinção e organização dos órgãos da Administração direta, indireta e fundacional do Município (grifamos)

No mesmo dispositivo legal, importa trazer à baila o que prevê o artigo 80, que trata das atribuições do Prefeito:

Art. 80. É da competência do Prefeito:

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



Nessa esteira é o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal, o qual determina que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo, senão vejamos:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido. (STF - RE: 1337675 RJ 0019862-54.2020.8.19.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 20/06/2022)

De mais a mais, cabe destacar o cunho autorizativo do art. 5º da propositura, que autoriza o Poder Executivo Municipal a estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas. Nesse ponto, é sabido que a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares tem a finalidade de tentar contornar o vício de iniciativa, fazendo que seja aprovado preceito legal que não obriga, mas apenas autoriza o Poder Executivo a realizar determinada ação. Segundo o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Márcio Silva Fernandes (2007):





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



*“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 Executivo.”*
(grifo nosso)

No mesmo diapasão, segue entendimento de inconstitucionalidade e injuridicidade em projetos autorizativos apreciados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC), editada na Súmula de Jurisprudência n. 1 (1994), da seguinte forma:

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.

Nesse prisma, são injurídicos os projetos de lei autorizativa de iniciativa parlamentar, visto que não dão suporte à norma que deva ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser efetivada pelo sujeito executante.

Na realidade, por não ser normativa, a matéria veiculada nesses instrumentos processuais nem pode ser chamada de lei, pois essa, diferentemente, é dotada de características como a imperatividade, a coercibilidade, a generalidade e a abstratividade. Segundo Carvalho (2007, p.66), a lei possui características fundamentais, quais sejam: “coerção potencial e conteúdo de justiça”. Diz também que é ainda “dotada de sanção jurídica de imperatividade”.

Nesse sentido, merece realce como, nas Lições Preliminares de Direito, Reale (2002, p.163) esclarece o significado jurídico 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 ato de sua publicação e*



CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus

*vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito.”
(grifo nosso)*

Com efeito, se a lei deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, e o projeto autorizativo consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, depreende-se que tais proposituras são antijurídicas por natureza, constituindo letra morta.

Por não dispor de **coercibilidade**, infere-se também que não há sequer possibilidade de cobrança efetiva ou de ação punitiva e sancionadora em face de descumprimento, visto que não há ao menos cenário plausível de eventual violação.

Portanto, pelos motivos apresentados, vislumbra-se óbice ao regular trâmite do Projeto de Lei n. 071/2024.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando a falha técnica legislativa, bem como a expressa criação de novas atribuições ao Executivo Municipal, além do cunho autorizativo presente no art. 5º da propositura, opina-se pela não tramitação do Projeto de Lei nº 071/2024.

É o parecer, *s.m.j.*

Manaus, 03 de abril de 2024.

Eduardo Terço Falcão
Procurador da CMM

Camila Maia de Miranda Corrêa
Assessora Institucional

Ane Caroline Cunha Gomes
Estagiária de Direito





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



Documento 2024.10000.10032.9.019077

Data 15/04/2024

TRAMITAÇÃO

Documento Nº 2024.10000.10032.9.019077

Origem

Unidade PROCURADORIA LEGISLATIVA
Enviado por LORENA BARRONCAS AMORIM
Data 18/04/2024

Destino

Unidade PROCURADORIA GERAL

Despacho

Motivo ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS
Despacho PARA DESPACHO DO
PROCURADOR-GERAL





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



PROCURADORIA GERAL

PROJETO DE LEI Nº 071/2024.

AUTORIA: Ver. Dione Carvalho.

EMENTA: “Institui acerca da criação do projeto disk-pileque municipal no âmbito dos eventos promovidos pela prefeitura do município de Manaus, e dá outras providências. ”.

INTERESSADO: 2ª Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

DESPACHO

Acolho, por suas jurídicas razões, o bem lançado pronunciamento do ilustre Procurador **Dr. EDUARDO TERÇO FALCÃO**, com base nos seus jurídicos fundamentos.

Sendo este o entendimento desta Procuradoria Geral.

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL, em Manaus, 19 de abril de 2024.

DANIEL RICARDO DO CARMO RIBEIRO FERNANDES

Procurador Geral da Câmara Municipal de Manaus





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



Documento 2024.10000.10032.9.019077

Data 15/04/2024

TRAMITAÇÃO

Documento Nº 2024.10000.10032.9.019077

Origem

Unidade PROCURADORIA GERAL
Enviado por LENARA ANTUNES FALCAO
Data 22/04/2024

Destino

Unidade 2ª. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E REDAÇÃO
Aos cuidados de KARIME PRINCIPAL DE OLIVEIRA
RIBEIRO

Despacho

Motivo ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS
Despacho ENVIADO PARA ANÁLISE E
PROVIDÊNCIAS

