

PARECER Nº 436/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Processo:** 14416/2025

**Autoria:** Vereador Dilemário Alencar

**Ementa:** Projeto de Lei que: “**AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A PROMOVER CAMPANHA PERMANENTE DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA IDOSA, COM A AFIXAÇÃO DA FRASE “DESRESPEITAR, NEGLIGENCIAR OU PREJUDICAR IDOSO É CRIME”, EM LOCAIS DE GRANDE CIRCULAÇÃO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ.**”

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei ordinária que objetiva autorizar o Poder Executivo a instituir, no âmbito do Município de Cuiabá, a Campanha de conscientização sobre os direitos da pessoa idosa. Para isso, poderá ser afixada em locais de grande circulação a seguinte frase: “DESRESPEITAR, NEGLIGENCIAR OU PREJUDICAR IDOSO É CRIME – Estatuto do Idoso, Lei Federal nº 10.741/2003.”

O autor **Justifica** a proposição nos seguintes termos (fls. 2 – 3):

*Em Cuiabá, onde mais de 70 mil idosos residem, essa realidade não é diferente. A maioria das agressões ocorre dentro do próprio lar, muitas vezes perpetradas por filhos ou familiares próximos. As mulheres idosas são as mais afetadas, representando cerca de 70% das vítimas*

*Diante desse cenário, é imperativo que o poder público adote medidas eficazes para combater e prevenir tais abusos. A proposta de afixar a frase “DESRESPEITAR, NEGLIGENCIAR OU PREJUDICAR IDOSO É CRIME” em locais de grande circulação visa sensibilizar a população, reforçar o conhecimento sobre os direitos dos idosos e encorajar denúncias de violações.*

É o relatório.

**II – EXAME DA MATÉRIA**

**1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos



normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista e Ministro Alexandre de Moraes:

*[O] respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo constitucional” (MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024. Cap. 11.)*

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

**No que se refere às leis autorizativas, é preciso salientar que a constitucionalidade demanda análise aprofundada e alinhada à paulatina alteração de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal.**

Inicialmente, a jurisprudência do STF era no sentido de declarar inconstitucionais leis meramente autorizativas sob o argumento de que somente possui a incumbência de autorizar aquele que também poderia proibir, assim, leis de iniciativa parlamentar que se limitassem a autorizar o Poder Executivo a exercer atribuições que lhe são próprias, representariam burla à iniciativa legislativa.

Atualmente, porém, o entendimento é diverso e a análise, mais detalhada. O Supremo concluiu que **não há inconstitucionalidade se o encargo previsto ou autorizado já é parte da atribuição do Poder Público e a iniciativa reservada não foi atingida.**

Observa-se que, **no caso em tela, há invasão no mérito administrativo pois ao determinar a afixação do cartaz, pois configura interferência em atos de competência exclusiva da Administração Pública para dispor sobre os órgãos públicos municipais, gestão que cabe ao Poder Executivo, de forma que a propositura não se torna possível apenas por ser autorizativa.**

Assim, o projeto de lei em análise, embora se apresente como meramente "autorizativo", contém dispositivos de natureza impositiva ao determinar ações administrativas específicas para os gestores.

O STF tem entendimento consolidado no sentido de que configura violação à separação dos poderes a edição de leis de iniciativa parlamentar que tratem de organização administrativa



do Poder Executivo, **ainda que sob a forma de autorização:**

*As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CF — 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).*

Nesse sentido, percebe-se a **invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá:**

**Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

**I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;**

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

**III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR)**

**IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções.**

*Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.*

(...)

## **Seção II**

### **Das Atribuições do Prefeito**

**Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.**

**Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;**



(...)

**XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;**

(...)

**XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:**

**a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

**b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;**

(...)

Assim, cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Dessa forma, esta Comissão constata que **a propositura interfere e ingere na administração municipal, matéria que compete ao gestor municipal.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:

***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.***

***Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.***

(...)

***Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.***

(...)

***Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.***

***Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:***

(...)



*I - matéria orçamentária e tributária;*

*II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;*

Diante do exposto, observa-se caso de **leis semelhantes julgadas inconstitucionais por razões idênticas às expostas neste Parecer:**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 10. 524 de 15 de junho de 2022, do Município de Santo André que , que trata de campanha de conscientização e incentivo à doação de cabelos destinados às pessoas com alopecia decorrente do tratamento contra o câncer** – Norma impugnada em si que, a despeito de derivar de lei de iniciativa parlamentar, não interfere em atos de gestão administrativa – Vício de iniciativa e violação aos Princípios da Separação dos Poderes e da Reserva de Administração não verificados, mesmo em se tratando de lei que cria despesa para a Administração Pública, posto que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, ou outro tema de matéria de competência exclusiva do executivo – Preceito estabelecido pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 917 da repercussão geral ( ARE 878.911/RJ) – **Inconstitucionalidade, contudo, relativamente ao artigo 3º, que determina que sejam fixados cartazes nos órgão públicos municipais – Interferência em atos de competência exclusiva da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada ao chefe do Poder Executivo – Violação dos arts . 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XI, XIV E XIX, e 144 da Constituição Estadual –**  
**DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – Alegação de falta de indicação dos recursos para atendimento dos novos encargos – Rejeição – Entendimento consolidado do E. Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro – Indicação genérica acerca da origem dos recursos que se revela suficiente para o atendimento do preceito constitucional – Precedentes –**  
**AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.**



(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2059093-54.2023 .8.26.0000  
Brotas, Relator.: Luis Fernando Nishi, Data de Julgamento: 16/08/2023,  
Órgão Especial, Data de Publicação: 21/08/2023)

DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. **LEI AUTORIZATIVA . VÍCIO FORMAL DE ORIGEM. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA CARACTERIZADA. INICIATIVA PRIVATIVA DO EXECUTIVO . JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA. Lei Municipal de iniciativa parlamentar que autoriza o Executivo a criar campanha de divulgação dos direitos de pacientes portadores de doenças incapacitantes, regulando a forma de sua veiculação e seu conteúdo, além de dispor sobre os recursos para seu custeio. Sob o rótulo de autorizativa, acaba por criar obrigações para o Poder Executivo, estabelecendo a forma como este deve agir e sobre a utilização e disponibilidade de recursos e pessoal, encerrando um vício formal de iniciativa que a contamina por inteiro**, pois não poderia se ter originado, como se originou, uma vez que dependia da iniciativa do próprio Poder Executivo, porque expressamente consignada no artigo 112, § 1º, II, d, da Carta Estadual a competência do Chefe do Poder Executivo para criar, estruturar e conferir atribuições às suas Secretarias e aos seus Órgãos, bem assim, porque somente ao Executivo, conhecedor de suas possibilidades orçamentárias e de pessoal, incumbe decidir quanto à oportunidade e conveniência da assunção de novas obrigações e atribuições. A lei, como instrumento normativo que é, não se presta a facultividade de sua aplicação meramente autorizadora de condutas, traduzindo, em verdade, um poder-dever da Administração . Pacificado no Colendo Supremo Tribunal Federal que o fato de ser a lei autorizativa não modifica o juízo de sua inviabilidade por falta de legítima iniciativa. Procedência da Representação, para declarar a inconstitucionalidade de toda a Lei nº 4.072/2005.

(TJ-RJ - ADI: 00329066820058190000 RIO DE JANEIRO TRIBUNAL DE JUSTICA, Relator.: MARLY MACEDONIO FRANCA, Data de Julgamento: 22/05/2006, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 06/06/2006)

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois interfere em competência privativa do Chefe do Poder Executivo para gerir a Administração Pública Municipal. Ademais, fere o princípio da separação entre os poderes.**



Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

**É o parecer, salvo diferente juízo.**

## 2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO

O projeto **não** atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; 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.

## EMENDA DE REDAÇÃO 01:

Art. 1º (...)

I – veículos de transporte coletivo urbano;

(...)

## 4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, *pois invade a iniciativa exclusiva do Prefeito para dispor sobre órgãos da Administração Pública Municipal.*



5. VOTO

**VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 27 de agosto de 2025



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100330032003200300034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 27/08/2025 14:33

Checksum: **D53AAFD030C5C0951D7E1255257DA3B01979597B65A86797A8CEAFB661FCB80A**

