



ESTADO DO MARANHÃO  
Poder Legislativo  
Assembléia Legislativa

REQUERIMENTO N° /2023

Senhor Presidente,

Nos termos do que dispõe o art. 182, § 4º do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Maranhão, requeiro **seja submetido à apreciação do Plenário o Parecer n.º 545/2023** (publicado no Diário da Assembléia do dia 08/8/2023), da colenda Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que opinou pela rejeição ao Projeto de Lei n.º 360/2023, de minha autoria.

Plenário Deputado Nagib Haickel do Palácio Manoel Bequimão, São Luís – MA, em 09 de agosto de 2023.

OSMAR GOMES Assinado de forma  
DOS SANTOS digital por OSMAR  
FILHO:0213649 GOMES DOS SANTOS  
9343 FILHO:02136499343  
Dados: 2023.08.09  
10:54:09 -03'00'

Osmar Filho  
Deputado Estadual



É o parecer.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO “LÉO FRANKLIM”,  
em 07 de agosto de 2023.

**Presidente:** Deputado Carlos Lula

**Relator:** Deputado Fernando Braide

**Vota a favor:**

Deputado Gláibert Cutrim

Deputado Florêncio Neto

Deputado Neto Evangelista

**Vota contra:**

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

### PARECER Nº 545/2023

#### RELATÓRIO:

Trata-se da análise da constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e legalidade do **Projeto de Lei nº 360/2023**, de autoria do Senhor Deputado Osmar Filho, que Dispõe sobre a utilização de asfalto ecológico nas obras de pavimentação e recuperação de vias públicas de competência do Estado do Maranhão.

A proposição em análise assegura preferencialmente a utilização de asfalto ecológico nos programas de asfaltamento, construção e recuperação de vias públicas de competência do Estado do Maranhão.

Estabelece, ademais, que para efeitos desta Lei será considerado asfalto ecológico aquele formado por massa asfáltica produzida com borracha de pneumáticos inservíveis provenientes de reciclagem, observados os percentuais de mistura definidos em normas técnicas de engenharia emitidas por órgãos competentes, e as normas dos órgãos ambientais.

Além disso, determina que nos processos licitatórios de obras que envolvam a utilização de asfalto, o Estado estabelecerá os critérios para a utilização preferencial do asfalto ecológico a que se refere esta lei, bem como especificará a norma técnica a ser adotada para a composição.

Como mencionado acima, analisar-se-á neste parecer à constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade, a juridicidade e a adequada técnica legislativa da presente proposição, nos âmbitos formal e material. Referida análise far-se-á na ordem acima e, encontrando-se algum vício insanável, o mérito da matéria não poderá ser examinado, por mais relevante ‘que seja’.

Inicialmente, deve-se verificar se a proposição apresentada é a adequada para a matéria. No caso em tela, o projeto que se apresenta é de Lei Ordinária, não tendo objeções constitucionais, legais, jurídicas ou regimentais quanto à sua escolha.

A Constituição do Estado do Maranhão de 1989 (arts 40 a 49) preveem procedimentos a serem seguidos rigorosamente pelo legislador estadual quando da atuação legiferante, **sob pena de declaração de inconstitucionalidade formal da norma**.

Na estrutura procedimental para a criação de uma Lei ordinária, apresentam-se constitucionalmente três fases: **iniciativa, constitutiva e complementar**.

A fase iniciativa consiste em assegurar a determinado agente ou grupo de pessoas a propositura do ato normativo que especificar.

Cumpre ressaltar, que o Supremo Tribunal Federal entende que o vício de iniciativa do projeto de lei, cuja matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo não é sanado nem mesmo pela sanção:

“**A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.** Insubstância da Súmula 5/STF. Doutrina. Precedentes.” (ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007.)

Em sintonia com isso, a iniciativa reservada (privativa) do Chefe do Poder Executivo encontra-se no **art. 43 c/c art. 64 da Constituição Estadual**. Senão vejamos:

“São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre: [...] III – **organização administrativa e matéria orçamentária**. [...] V – **criação, estruturação e atribuições das Secretárias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual**. [...]”

Art. 64 - Compete, privativamente, ao Governador do Estado: II – **iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição**; [...] V – **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei**; [...]”

Como é possível notar, o Constituinte Derivado Decorrente, na mesma linha do Constituinte Originário, reservou ao Chefe do Poder Executivo determinadas matérias que apenas sob a iniciativa deste é que poderão ser deliberadas e aprovadas.

Oportuna, como sempre, a lição de CARRAZA (2011, p. 304-305, Curso de Direito Constitucional Tributário):

Ora, **só o chefe do Poder Executivo – Senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetiva para aquilatar os efeitos que leis deste tipo, produzirão nas finanças públicas** sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada poder ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. (...)

De mais a mais, o programa em análise viola o disposto no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), uma vez que cria despesa de caráter continuado por um período superior a dois exercícios financeiros.

Dessa forma, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar viola o princípio da separação dos poderes, invadindo matéria de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Estadual para assegurar preferencialmente a utilização de asfalto ecológico nos programas de asfaltamento, construção e recuperação de vias públicas de competência do Estado do Maranhão.

Além disso, a proposição legislativa invade competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autarquias e fundações, consoantes o art. 22, XXVII, da CF/88.

Para MARINELA (2010, p. 316, Direito Administrativo), “*são normas gerais os preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, enfim, os critérios básicos conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria*”.

Ora, o dispositivo constitucional, expressamente reservou à União competência para legislar acerca de normas gerais de licitação e contratos, cabendo aos entes regionais e locais o estabelecimento de normas no intuito complementar e adequando a realidade regional ou local, sem, no entanto, alterar a matriz constante da lei de licitação e contratação federal.

De igual sorte, a Suprema Corte entende que: “A Constituição Federal outorga à União a competência para editar normas gerais sobre licitação (art. 22, XXVII) e permite, portanto, que Estados e Municípios legissem para complementar as normas gerais e adaptá-las às suas realidades. (RE 423.560, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 29-5-2012, Segunda Turma, DJE de 19-6-2012.)”

Nesse contexto, os Estados e Municípios só poderiam legislar plenamente sobre a matéria, se não houvesse lei disciplinando a mesma, nos termos do art. 23, §3º c/c 30 da Constituição Federal de 1988.

Além disso, as normas complementares devem ser compatíveis com o art. 37, XXI, o qual estabelece que “*serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...)*”. Ou seja, o dispositivo em análise garante



o princípio da isonomia entre os participantes, com fito de evitar privilégios ou benefícios odiosos a qualquer uma das partes.

No caso em vertente, o Projeto de Lei determina que nos processos licitatórios de obras que envolvam a utilização de asfalto, o Estado estabelecerá os critérios para a utilização preferencial do asfalto ecológico, bem como especificando a norma técnica a ser adotada para a composição, legislando, portanto, sobre normais gerais de licitação e contratação, além de dificultar o amplo acesso dos participantes nos processos licitatórios estaduais.

Assim sendo, apesar do nobre intuito da proposição legislativa, resta cristalino a presente Proposição está eivada por vício de inconstitucionalidade afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF/88), e a reserva de iniciativa estabelecida no art. 43, III e V, da Constituição do Estado do Maranhão, bem como o art. 22, XXVII, da CF/88.

#### **VOTO DO RELATOR:**

Desta forma, **opina-se pela rejeição do Projeto de Lei nº 360/2023**, por estar eivado de **inconstitucionalidade formal e material**.

É o voto.

#### **PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania **votam pela rejeição do Projeto de Lei nº 360/2023**, nos termos do voto do Relator.

É o parecer.

SALADAS COMISSÕES DEPUTADO “LÉO FRANKLIM”, em 07 de agosto de 2023.

**Presidente:** Deputado Carlos Lula

**Relator:** Deputado Fernando Braide

#### **Vota a favor:**

Deputado Neto Evangelista

Deputado Glalbert Cutrim

#### **Vota contra:**

### **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

#### **PARECER Nº 547 / 2023**

#### **RELATÓRIO:**

Nos termos do art. 42, § 1º, da Constituição Estadual, o Governador do Estado submete à apreciação da Assembleia Legislativa do Maranhão a Medida Provisória nº 415, de 20 de junho de 2023, que Dispõe sobre prazo de vigência do Programa Transporte para Todos, instituído por meio da **Medida Provisória nº 411, de 31 de maio de 2023** (Dispõe acerca da criação do Programa Transporte para Todos, subsídio destinado ao Sistema de Serviço Público de Transporte Coletivo Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão).

A Medida Provisória sob exame, em seus termos, estabelece que o Programa Transporte para Todos, instituído pela Medida Provisória nº 411, de 31 de maio de 2023, terá efeitos retroativos a contar de 1º de maio de 2023.

Esclarece a Mensagem Governamental, que a *presente Medida Provisória pretende garantir que o subsídio do Programa Transporte Para Todos, seja repassado a contar de 1º de maio de 2023, o que se coaduna com o critério mensal de repasse às permissionárias e concessionárias do Serviço Público de Coletivo Semiurbano de Passageiros do Estado do Maranhão, já preconizado no texto originário do art. 3º da medida provisória, garantindo maior alcance ao benefício social aqui disposto, auxiliando a garantir o direito social ao transporte disposto na Constituição Federal.*

De conformidade, com o dispõe o §1º, do art. 6º, da Resolução Legislativa nº 450/2004, a matéria veio a esta Comissão Técnica Pertinente para exame e parecer.

Com efeito, cabe agora ser analisado o aspecto constitucional, inclusive o atendimento dos **pressupostos de relevância e urgência,**

**adequação orçamentária e financeira, e por último o mérito,** consoante estabelece o art. 5º, da Resolução Legislativa nº 450/2004.

#### **Da Constitucionalidade**

Consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, os Estados-Membros podem estabelecer em suas Constituições, a possibilidade de Edição pelo Chefe do Poder Executivo de Medidas Provisórias desde que seja observado os princípios e vedações estabelecidos na Magna Carta Federal, *in verbis*:

“Adotou-se a orientação fixada pela Corte no julgamento da ADI 425/TO (DJU de 19/2/2003), **no sentido da constitucionalidade da adoção de medida provisória pelos Estados-Membros, desde que esse instrumento esteja expressamente previsto na Constituição estadual e que sejam observados os princípios e as limitações estabelecidos pela Constituição Federal.** Asseverou-se, ainda, que a Constituição Federal, apesar de não ter expressamente autorizado os Estados-Membros a adotarem medidas provisórias, bem indicou essa possibilidade ao prever, no § 2º do seu art. 25, a competência de referidos entes federativos para explorar diretamente, ou por concessão, os serviços locais de gás canalizado, porquanto vedou, nesse dispositivo, a edição de medida provisória para sua regulamentação. Ou seja: seria incoerente dirigir essa restrição ao Presidente da República em dispositivo que trata somente de atividade exclusiva de outros partícipes da Federação que não a União, ou ainda, impor uma proibição específica quanto à utilização pelos Estados- Membros de instrumento legislativo cuja instituição lhes fosse vedada. (ADI 2.391, Rel. Min. Ellen Gracie, Informativo 436). No mesmo sentido: ADI 425, DJ 19/12/03. O grifo é nosso

Assim, é perfeitamente possível que os Estados-Membros editem Medidas Provisórias, e, no caso do Estado do Maranhão, há a previsão na Constituição Local, no art. 42, § 1º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 38, de 2003:

#### **Art. 42. [...]**

§ 1º Em caso de relevância e urgência o Governador do Estado poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à Assembleia Legislativa, que estando em recesso, será convocada extraordinariamente no prazo de cinco dias. (parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 38, de 2003).

§ 2º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (acrescido pela Emenda à Constituição nº 038, de 24/01/2003)

#### **I – relativa a:**

**a) Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;**

**b) Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares ressalvado o disposto no art. 138, § 3º;**

#### **II – reservada a lei complementar;**

**III – já disciplinada em projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa e pendente de sanção ou veto do Governador do Estado.”**

Com efeito, as vedações estabelecidas na Constituição Federal devem ser observadas de forma obrigatória quando da edição de Medidas Provisórias pelos Estados-Membros, tais limitações estão contidas no § 1º, art. 62, da CF/88, vejamos:

“§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (EC nº 32/01)

#### **I - relativa a: (EC nº 32/01)**

**a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (EC nº 32/01)**

**b) direito penal, processual penal e processual civil; (EC nº 32/01)**

**c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (EC nº 32/01)**