



INTERESSADO: Comissão de Educação, Saúde e Assistência – CESA
ASSUNTO: Projeto de Lei nº 3.603/2025

EMENTA: CONSULTA JURÍDICA; PROJETO DE LEI; CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O RESPECTIVO FUNDO MUNICIPAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pela Comissão de Educação, Saúde e Assistência – CESA, acerca do Projeto de Lei nº 3.603/2025. Em atenção aos questionamentos formulados pelo interessado, passo a prestar os esclarecimentos técnicos solicitados.

É o breve relatório.

2. PRELIMINAR - Da Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação tem como escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa e dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ao que envolve o exame prévio e conclusivo dos atos apresentados. A Procuradoria tem por função apontar possíveis riscos e o ponto de vista jurídico, além de recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Neste aspecto salientamos que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação quanto as necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.

Esclarecemos também que não é competência do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de suas competências.





PARECER N.º 063 /2026 – ASSESSORIA JURÍDICA – CMS

Por fim, impende esclarecer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança e completude do ordenamento jurídico. Ficando a autoridade assessorada incumbida dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida por Lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações relacionadas à legalidade.

Feitas tais considerações, passa-se à análise do mérito.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E RESERVA LEGAL EM MATÉRIA SANCIONATÓRIA

No âmbito do Direito Administrativo sancionador, o princípio da legalidade assume feição qualificada, impondo verdadeira reserva legal estrita para a instituição de deveres, definição de infrações e cominação de sanções administrativas. Não se trata apenas de exigir fundamento genérico em lei, mas de demandar que os elementos essenciais do regime sancionatório estejam previamente estabelecidos em norma legal formal.

A Constituição Federal, ao dispor no art. 5º, II¹, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, consagra a necessidade de base legal para a imposição de restrições e penalidades. Esse comando é complementado pelos princípios da segurança jurídica, da tipicidade e do devido processo legal, que vedam a criação de ilícitos administrativos e respectivas sanções por meio de atos infralegais autônomos.

Nesse contexto, a atuação sancionadora da Administração Pública exige que a lei defina, ao menos, a conduta considerada infracional, ainda que em termos gerais, a natureza da sanção aplicável e os critérios ou limites objetivos para sua imposição, como parâmetros mínimos e máximos ou diretrizes de quantificação. Tais elementos são indispensáveis para evitar discricionariedade excessiva e assegurar previsibilidade aos administrados.

O regulamento administrativo, por sua vez, possui natureza subordinada e função meramente complementar, destinando-se a explicitar aspectos técnicos, procedimentais ou

¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;





PARECER N.º 063 /2026 – ASSESSORIA JURÍDICA – CMS

operacionais necessários à fiel execução da lei. Não lhe é dado inovar na ordem jurídica mediante a criação originária de infrações ou a fixação autônoma de penalidades.

Dessa forma, em matéria sancionatória, prevalece a exigência de prévia definição legal dos elementos essenciais da infração e da sanção, sendo incompatível com o ordenamento jurídico a delegação genérica ao Poder Executivo para disciplinar tais aspectos por meio de decreto.

3.2. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR

O poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo possui natureza eminentemente subordinada, destinando-se à fiel execução da lei, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal². Trata-se de competência normativa secundária, que **não** autoriza a inovação na ordem jurídica, mas apenas a explicitação e viabilização prática dos comandos legais já estabelecidos pelo legislador.

Nesse sentido, o regulamento não pode extrapolar os limites da lei que pretende executar, sob pena de usurpação da função legislativa. Sua atuação deve restringir-se à disciplina de aspectos técnicos, procedimentais e operacionais necessários à aplicação da norma, conferindo-lhe efetividade sem alterar seu conteúdo essencial.

Em matéria sancionatória, tais limites tornam-se ainda mais rigorosos. Isso porque a criação de infrações, a definição de condutas ilícitas e a fixação de penalidades constituem matérias sujeitas à reserva legal, não podendo ser delegadas de forma ampla ao Poder Executivo. Admitir o contrário implicaria permitir que atos infralegais passassem a impor restrições e sanções sem respaldo legal direto, em afronta ao princípio da legalidade.

É possível, contudo, que a lei estabeleça parâmetros gerais e autorize o regulamento a detalhar a forma de aplicação das sanções, desde que previamente definidos os elementos essenciais, como a conduta infracional e os limites da penalidade. Nessa hipótese, o decreto atua como instrumento de complementação técnica, sem criar obrigações ou sanções novas.

Portanto, o poder regulamentar não se presta à instituição originária de infrações ou multas, nem à fixação autônoma de seus valores, devendo permanecer estritamente vinculado

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;





PARECER N.º 063 /2026 – ASSESSORIA JURÍDICA – CMS

aos contornos previamente delineados pela lei. Qualquer extrapolação desses limites caracteriza vício de legalidade e sujeita o ato regulamentar à invalidação.

3.3. ANÁLISE DO CASO CONCRETO

No caso em exame, o Projeto de Lei nº 3.603/2025 prevê, em seu art. 16, inciso VIII, que constituirão receitas do Fundo Municipal os valores decorrentes de multas aplicadas por descumprimento de normas relacionadas à proteção, assistência e acessibilidade das pessoas com deficiência. Contudo, o § 1º do referido artigo estabelece que as normas de acessibilidade, as infrações, os valores e as formas de aplicação dessas multas serão fixados por decreto do Poder Executivo, sem que o texto legal traga qualquer definição prévia desses elementos.

A partir da leitura sistemática do projeto, verifica-se que não há tipificação das condutas infracionais, tampouco previsão dos parâmetros mínimos ou máximos das penalidades, limitando-se a norma a autorizar genericamente a futura regulamentação por ato infralegal.

Tal modelagem normativa implica transferência integral ao Poder Executivo da competência para instituir o regime sancionatório, o que ultrapassa os limites do poder regulamentar e afronta o princípio da legalidade em sua dimensão estrita. Isso porque, na ausência de definição legal prévia, o decreto deixaria de exercer função meramente executiva para assumir papel normativo primário, criando obrigações e penalidades de forma autônoma.

Além disso, a ausência de critérios legais objetivos para a fixação das multas abre margem para discricionariedade excessiva, comprometendo a previsibilidade das sanções e a segurança jurídica dos administrados, bem como fragilizando a própria exigibilidade dos valores que venham a ser arrecadados pelo Fundo.

Dessa forma, conclui-se que o dispositivo, tal como redigido, apresenta inadequação jurídica, por delegar de maneira ampla e irrestrita ao Poder Executivo a definição de infrações e sanções, sem a correspondente previsão legal dos elementos essenciais, o que demanda correção legislativa para sua adequada conformação ao ordenamento jurídico.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a previsão constante do Projeto de Lei nº 3.603/2025, ao atribuir ao Poder Executivo, por meio de decreto, a definição das infrações, dos





PARECER N.º 063 /2026 – ASSESSORIA JURÍDICA – CMS

valores e das formas de aplicação das multas, não se mostra compatível com o princípio da legalidade em matéria sancionatória.

Isso porque a instituição de infrações e a cominação de penalidades administrativas exigem previsão legal prévia, com a definição, ao menos, dos elementos essenciais do regime sancionatório, não sendo possível a delegação ampla e irrestrita ao regulamento para disciplinar tais aspectos de forma originária.

O poder regulamentar possui natureza meramente complementar, devendo limitar-se à fiel execução da lei, sem inovar na ordem jurídica. Assim, eventual decreto poderá detalhar procedimentos, critérios técnicos e formas de aplicação das sanções, desde que previamente estabelecidos, em lei, os contornos mínimos das condutas infracionais e os parâmetros das penalidades.

Dessa forma, opina-se pela necessidade de adequação do texto do projeto, a fim de que a própria lei estabeleça os elementos essenciais das infrações e das multas, inclusive com a fixação de critérios ou limites para sua aplicação, preservando-se ao regulamento apenas a função de detalhamento operacional.

Sarandi/PR, 20 de março de 2026.

**JOÃO LUCAS FIGUEIREDO DE LIMA
OAB/PR 110.039**

Advogado da Câmara Municipal de Sarandi

