



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

PARECER JURÍDICO Nº 93/2021

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 64/2021.

1) RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei n. 64/2021, de iniciativa do Poder Legislativo, que visa alterar a Lei nº 4.905, de 06 de Outubro de 2020, que dispõe sobre a proibição do uso, comercialização, distribuição e produção de cerol industrializado nacional ou importado, óxido de alumínio, conhecido como linha chilena, e produtos similares.

O texto foi encaminhado a esta Procuradoria, para fins de análise por intermédio do Parecer Prévio, previsto no § 1º, do art. 241, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas.

É o relatório.



2) FUNDAMENTAÇÃO

A Lei Municipal nº 4.905/2020 dispõe sobre a proibição do uso, comercialização, distribuição e produção de cerol industrializado nacional ou importado, óxido de alumínio, conhecido como linha chilena, e produtos similares no âmbito do Município de Parauapebas.

O Projeto de Lei em comento visa alterar a citada Lei, mais especificamente o seu art. 7º. E, para uma melhor compreensão da temática faz-se necessário colacionar abaixo o Artigo a ser modificado:

Art. 7º Fica criada a semana educativa visando conscientizar sobre a prática do uso das pipas e papagaios a ser realizada anualmente, tanto nas escolas públicas quanto privadas no âmbito do Município de Parauapebas.

Parágrafo único. A obtenção de recursos aos fins delineados no caput deste artigo poderá advir de parcerias realizadas com o setor privado e demais entidades governamentais.

Pois bem, o Projeto em análise tem dois objetivos, **o primeiro** (Alteração do *caput*, do Art. 7º da Lei de Regência) é explicitar para a Guarda Municipal uma de suas atribuições, qual seja, a existente no Art. 10, inciso V, da Lei Complementar Municipal nº 07-2013¹. Que dispõe que cabe a Guarda promover a segurança e apoio nas atividades de formação cidadão nas Escolas da rede de Ensino Municipal, no âmbito urbano e rural.

O segundo objetivo da proposição é a criação de uma campanha publicitária de conscientização e fiscalização acerca da proibição de uso, comercialização distribuição e produção de cerol industrializado nacional ou importado, óxido de alumínio, conhecido como linha chilena, e produtos similares. (Art. 7, §1º):

¹ Art. 5º Compete à Guarda Municipal de Parauapebas: [...] X- Promover segurança e apoio nas atividades de formação cidadã nas Escolas da rede de Ensino Municipal, no âmbito urbano e rural;



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

Art. 7º. Fica criada a semana educativa, que ocorrerá, anualmente, sempre na primeira semana do mês de junho, nas instituições de ensino públicas e particulares, com o auxílio da Guarda Municipal, que ministrará palestras e eventos afins, visando à conscientização sobre a prática do uso das pipas e papagaios.

§1º - Além da semana educativa de que trata o caput, o Poder Executivo realizará, anualmente, durante todo o mês de julho, campanha publicitária de conscientização e fiscalização acerca da proibição do uso, comercialização, distribuição e produção de cerol industrializado nacional ou importado, óxido de alumínio, conhecido como linha chilena, e produtos similares.

§2º - A obtenção de recursos aos fins delineados no caput e no §1º deste artigo poderá advir de parcerias realizadas com o setor privado e demais entidades governamentais.”

Inicialmente é necessário evidenciar se a proposição está no rol das competências legislativas Municipais.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios natureza de ente federativo autônomo, dotado da capacidade de auto-organização e auto-legislação autogoverno e autoadministração. O legislador constituinte adotou como critério ou fundamento para a reparação de competência entre os diferentes entes federativos o denominado princípio da predominância do interesse. Portanto, cabe aos municípios legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, inciso I da Constituição Federal de 1988). E, indubitavelmente o Projeto de Lei nº 64-2021 trata de matéria de interesse local. Nesse sentido é matéria que o Município pode legislar.

Ao lado da competência, há de se observar a iniciativa para propor o projeto. A dicção do art. 61 da Constituição Federal é cristalino ao afirmar e reconhecer que a iniciativa parlamentar é a regra – e sua vedação, a exceção, conforme consta do § 1º do mesmo dispositivo.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

A primeira medida proposta pelo Projeto de Lei² é a mais sensível do Projeto, do ponto de vista de alguma discussão jurídica. Por esse motivo será necessário se fazer alguns apontamentos.

Mutatis mutandis, e uma vez invocado o princípio da simetria, é de se entender, tal qual na esfera federal, em nosso ordenamento pátrio local, a iniciativa legislativa em regra é dada ao Legislativo municipal, naquilo que não incida sobre as matérias oriundas do art. 53 da LOM.

Nessa linha, O Supremo Tribunal Federal, guardião da ordem constitucional (CF/88, art. 102), no julgamento do ARE 878.911, com repercussão geral, Tema 917 (“Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias”), firmou orientação de que, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, verbis: (grifei)

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido”. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL)

Compulsando o PL em análise, entendo que o proponente buscar instituir por meio de instrumento normativo, *políticas públicas* no campo dos direitos da criança e do adolescente, uma vez que o pretenso *caput*, do Art. 7º afirma que a Guarda Municipal irá

² Art. 7º. Fica criada a semana educativa, que ocorrerá, anualmente, sempre na primeira semana do mês de junho, nas instituições de ensino públicas e particulares, com o auxílio da Guarda Municipal, que ministrará palestras e eventos afins, visando à conscientização sobre a prática do uso das pipas e papagaios.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

auxiliar na semana educativa, e que ela ministrará palestras e eventos afins, visando a conscientização sobre a prática do uso das pipas e papagaios. E, tais medidas estão no âmbito das atribuições da Guarda Municipal, inteligência do Art. 5º, inciso X, da Lei Complementar Municipal nº 07-2013³.

Ou seja, a matéria proposta no PL (alteração do *caput*, do Art. 7º da Lei Municipal 4.905-2020) no meu entendimento passa ao largo das matérias de organização administrativa ou de qualquer programa de governo, a adequar-se como de competência privativa do Poder Executivo tratadas no art. 53 da LOM, sobretudo a do inciso VII, que trata da “**criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal**”.

Não se pode perder de vista a visão teleológica do Legislativo, que, pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º CF/88), mesmo diante da reorganização atual dos mesmos, tem a função preponderante de legislar, e que por ser composto de representantes do povo traduz, em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação.

Isso porque o papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas pode não estar restrito à elaboração de emendas e substitutivos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens⁴ sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições.

³ Art. 5º Compete à Guarda Municipal de Parauapebas: [...] X- Promover segurança e apoio nas atividades de formação cidadã nas Escolas da rede de Ensino Municipal, no âmbito urbano e rural;

⁴ TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

A doutrina diverge sobre se as políticas públicas são atos, normas ou atividades. Em uma definição concisa, Maria Paula⁵ afirma que *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*.

Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um *programa*, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações *governamentais*, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre *políticas públicas* e *direitos fundamentais sociais*⁶, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.

A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma *conexão* entre as atribuições de órgãos *já existentes*, de modo a efetivar um direito social.

Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar *programas* para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados.

De acordo com a interpretação que entendo ser a mais adequada ao sistema trazido na Lei Orgânica do Município, o inciso VII (*criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal*), do art. 53 não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

⁶ SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Protecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

Como já demonstrado, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido estrito. Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Prefeito a tarefa de propor projetos de lei sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal. *A contrario sensu*, se a proposição não promover a criação de um novo órgão, entende João Trindade Cavalcante Filho⁷, *mutatis mutandis*, que não pode ser considerada violadora da norma constitucional.

Fato é que com a interpretação restritiva feita pelo STF, das hipóteses de competências privativas do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo, afirmando que “*não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”, confere, *a contrario sensu*, já que se proíbe interpretação extensiva, que todas as demais competências, inclusive aquelas que mesmo tratando da estrutura do Executivo, mas tão somente as remodelando, pertencem ao Legislativo, sem exclusão do próprio Executivo.

Destarte, depois de estudar mais acuradamente a matéria, sou pela teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao *redesenho* de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Por esta linha de argumentação, é necessário distinguir a *criação* de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. A guisa de exemplo, imagine que atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*lato sensu*)– de uma

⁷ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 56.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

A possibilidade também de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraída do § 1º do art. 5º da CF/88, segundo o qual as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

De acordo com a doutrina, uma das emanções normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos. Assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a *criar condições favoráveis ao exercício dos direitos*⁸.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a *obrigação* de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

Obviamente, o art. 5º, § 1º, não é a única fonte normativa dessa obrigação, podendo ser apontados, ainda, o inciso III, do art. 1º e o próprio art. 3º, que elenca os objetivos fundamentais da República, dentre os quais o de *promover o bem de todos* (art. 3º, IV).

Se é verdade que as políticas públicas são também um *conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades*, então resta claro que essa atuação pode ser exercida, se não de forma exclusiva, pelo menos de forma concorrente,

⁸ Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

pelo Legislativo⁹.

É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente.

Interessante notar que a Lei Complementar Municipal nº 07-2013 (Art. 5º, inciso X) que instituiu o Estatuto da Guarda Municipal de Parauapebas, conferiu entre várias atribuições da Guarda, a de promover segurança e apoio nas atividades de formação cidadã nas Escolas da rede de Ensino Municipal, no âmbito urbano e rural. Assim, se considerarmos que o Projeto de Lei em análise, nada mais faz que especificar um modo que a Guarda apoiará a semana educativa que ocorrerá nas escolas públicas e particulares, mais especificamente ministrando palestras e eventos afins. De forma tal que a Proposição do Parlamentar encontra guarida do ponto de vista jurídico.

O segundo ponto do Projeto de Lei 64-2021, qual seja, a criação de uma campanha publicitária de conscientização e fiscalização acerca da proibição de uso, comercialização distribuição e produção de cerol industrializado nacional ou importado, óxido de alumínio, conhecido como linha chilena, e produtos similares. (Art. 7, §1º), também não afronta o ordenamento jurídico.

A Constituição Federal vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores de legislar sobre a fixação de datas comemorativas, nem tal matéria foi reservada com exclusividade ao Executivo ou mesmo situa-se na esfera de competência legislativa privativa da União.

Por força da Constituição Federal, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II).

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 264.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, mesmo considerando-se a existência de lei federal a dispor sobre esse tema, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (art. 22, I a XXIV) nada há nesse sentido, ou seja, prevalece a autonomia municipal.

Por outro lado, a matéria em questão não é de competência reservada ao Executivo.

A Lei Orgânica Municipal em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a fixação de datas comemorativas e, como as situações previstas no art. 53 da L.O.M. constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, máxime diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que as hipóteses de iniciativa exclusiva são *numerus clausus*¹⁰.

Cada ente federativo dispõe de autonomia para fixar datas comemorativas que sejam relacionadas com fatos ou pessoas que façam parte de sua história, só havendo limites quanto à fixação de feriados, por força de legislação federal de regência, o que, porém, não ocorre na situação em análise.

Assim, a iniciativa tanto pode ser exercida pelo Executivo, quanto pelo Legislativo, sem que o Projeto nesse aspetco (Art. 7, §1º) padeça de quaisquer vícios de legalidade ou inconstitucionalidade.

¹⁰“O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui presuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis.

Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar – em face do seu caráter excepcional – de expresa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em ‘*numerus clausus*’, as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremediável, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 44-2021

Desse modo, do ponto de vista formal, entendo que a proposição encontra-se adequada à norma, tanto no que diz respeito à competência legislativa, quanto a iniciativa, dado que os requisitos essenciais que foram observados.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos os aspectos da constitucionalidade e legalidade, entende, conclui e opina pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 64-2021.

Vale ressaltar que toda a argumentação para tais conclusões encontram-se no decorrer do presente Parecer.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 07 de junho de 2021.

Cícero Barros
Procurador
Mat. 0562323