



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

PARECER JURÍDICO Nº 234/2021

PROJETO DE LEI Nº 159/2021, DE AUTORIA DO VEREADOR JOSEMIR SANTOS, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO “PROGRAMA MUTIRÃO DA SAÚDE,” NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 159-2021, de autoria do Vereador Josemir Santos, que dispõe sobre a criação do “Programa mutirão da saúde,” no Município de Parauapebas.

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.

O projeto encontra-se devidamente acompanhado de sua justificativa.

É o relatório.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos.

Cabe a esta especializada opinar sobre a legalidade, a constitucionalidade e a técnica legislativa, sobre todas as proposições entregues à sua apreciação.

O presente Projeto de Lei visa a criação de um Programa Municipal. E, antes de analisá-lo em si, cabe tratar a respeito da possibilidade ou não, de um Vereador apresentar proposição legislativa com tal medida.

Pois bem, com vistas à teoria da separação dos poderes, idealizada por Montesquieu, e ao artigo 2º, da Constituição da República lembremos que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

A essência do sistema adotado pelo direito brasileiro está na separação harmônica dos Poderes, de modo a permitir que cada Poder exercite preponderantemente, mas não exclusivamente, um tipo de função e estrutura – Executivo, Legislativo e Judiciário, com uma margem de autonomia, não se subordinando à outra, mas permitindo o seu controle.

Tais Poderes, dentro da organização político-administrativa do Estado, exercem funções típicas e atípicas, sendo certo que ao Poder Executivo cabe, no exercício de suas funções típicas, a prática dos atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração.

Já no que concerne às funções atípicas, estas são exercidas excepcionalmente e devem ser interpretadas restritivamente. Dentre essas funções atípicas do Poder Executivo está a função legislativa.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

Note-se que o objeto do Projeto (Art. 1º) - não consta do rol do Art. 53 da LOM, não se vislumbrando vício formal de iniciativa:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

II – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

III – fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

IV – servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

V – organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; (Alteração feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 1, de 26 de abril de 2016).

VI – desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais;

VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

Em verdade, ao meu sentir o conteúdo do presente Projeto não incide em nenhuma das hipóteses restritivas do Art. 53. Dito isso, é interessante notar que as atribuições já previstas para a Secretaria Municipal de Saúde, previstas na Lei Municipal nº 4.243-2001:

Lei Municipal nº 4.213-2001

Art. 34. A Secretaria Municipal de Saúde tem por finalidade:

I – promover a elaboração do Plano de Trabalho Anual da Secretaria e a avaliação dos resultados alcançados no ano anterior;

II – proceder a estudos, propor e fazer cumprir a política de saúde do Município, em coordenação com o Conselho Municipal de Saúde;

III – coordenar, orientar e acompanhar a elaboração e a execução do Plano Municipal de Saúde;



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

IV – planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços públicos de saúde, bem como gerir e executar os serviços de saúde do Município a cargo da Prefeitura;

V – participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde - SUS, no seu âmbito de atuação, em articulação com a direção estadual do Sistema e de acordo com normas federais na área de saúde;

VI – desenvolver e executar ações de vigilância à saúde, assegurando o cumprimento da legislação sanitária em vigor;

VII – desenvolver e acompanhar programas de vacinação a cargo da Prefeitura;

VIII – promover e supervisionar, em articulação com os órgãos afins, a execução de cursos de capacitação para os profissionais da área de saúde do Município;

IX – promover o exame de saúde dos servidores municipais, em articulação com a Secretaria Municipal de Administração, para efeito de admissão, licença e outros fins;

X – articular-se com a FUMEP, a FASC e a Secretaria Municipal de Assuntos Comunitários para a execução de programas de educação em saúde e assistência à saúde do escolar;

XI – administrar as unidades de saúde, sob responsabilidade do Município;

XII – coordenar a execução de programas municipais de saúde, decorrentes de contratos e convênios com órgãos estaduais e federais que desenvolvam políticas voltadas para a saúde da população;

XIII – propor, no âmbito do Município, contratos e convênios com entidades prestadoras da rede privada de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução,

XIV – normatizar, por meio de portaria, as ações e os serviços públicos de saúde, no seu âmbito de atuação;

XV – verificar o cumprimento das normas do SUS;

XVI – executar programas de ação preventiva, de educação sanitária e de vacinação permanente;

XVII – estabelecer os registros e demais instrumentos necessários à obtenção de dados e informações para o planejamento, controle e avaliação dos programas e ações da Secretaria;



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

XVIII – controlar e garantir a atualização permanente das informações em saúde, em articulação com órgãos estaduais e federais que atuem na área de saúde;

XIX – promover e supervisionar a administração dos serviços relativos ao Fundo Municipal de Saúde;

XX – fiscalizar o cumprimento das posturas municipais exercendo o poder de polícia aplicado à higiene pública e ao saneamento;

XXI – desenvolver ações dirigidas ao controle e ao combate dos diversos tipos de zoonoses no Município e de vetores e roedores, em colaboração com organismos federais e estaduais;

XXII – desempenhar outras atividades afins.

Verifica-se que a instituição do pretense Programa Municipal, por proposição advinda do Poder Legislativo, não está no âmbito da organização administrativa, não cria estrutura e/ou atribuições a órgãos da administração pública Municipal e, portanto, **NÃO** atrai regras de iniciativa privativa do Prefeito, nos termos do inciso V e VII, respectivamente, do artigo 53 da LOM, a “*contrario sensu*”.

Aderimos ao posicionamento pelo qual a competência para a propositura de projetos de lei assemelhados ao presente é de iniciativa concorrente, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal (leading case ARE 878911/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 10.10.2016) – pelo qual as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito devem estar explicitamente previstas, não comportando interpretação extensiva -, muito embora existam julgados em Tribunais de Justiça pelo país conferindo interpretação mais ampla ao rol de matérias de iniciativa privativa do Prefeito.

Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado Tema com propositura clara e abrangente. Trata-se do citado **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)**.

Segue a ementa do *leading case* do STF:

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 - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Posto isto, resta claro que a expressão **“atribuição de seus órgãos”** contida no Tema 917 [Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da **atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)] tem o sentido **de preordenação de funções atribuídas pelas normas de constituição e funcionamento aos órgãos da Administração, estes compreendidos como centros de competência, aptos à realização das funções do Estado.**

Vislumbra-se, claramente, que a visão recente do C. STF - tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...” - estampada no Tema 917 - **é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas**



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.

À luz do já apresentado alhures, parece correto compreender que o Projeto de Lei em debate enquanto criador de um programa Municipal, não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais.

Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, **cabendo ao Executivo implantar o Programa por meio de provisões especiais, respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. Ou seja, não há regra jurídica que vede a apresentação de proposição advinda do Poder Legislativo, que visa a criação de determinada política pública, e/ou programa.**

Após essa pequena digressão passa-se à análise do Projeto. E, para que haja um melhor entendimento dele, o seu texto normativo será colacionado, e por fins meramente didáticos serão tecidos comentários em notas de rodapé, quando necessário, a respeito dos entendimentos jurídicos dos dispositivos:

Artigo 1º- Fica instituído o programa mutirão da Saúde, no âmbito do município de Parauapebas.¹

¹ A Lei Complementar nº 95-98, em seu Art. 10, inciso I, afirma que “a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste; E, o Vereador escreveu no texto normativo “Artigo” 1º, 2º e 3º, quando deveria seguir os ditames da citada LC. Sendo assim **RECOMENDA-SE** que se reescreva todo o PL, de modo a constar a abreviatura “Art.”, seguida da numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

Parágrafo 1º²- A meta da fase inicial do programa é reduzir as filas dos pacientes na regulação das “cirurgias eletivas” do município, viabilizando e executando os procedimentos cirúrgicos de; ortopedia, hérnia, catarata e pterígio, assim como zerar a fila nas diversas áreas da saúde e outros.

Parágrafo 2º- fazer exames de mamografia, ultrassonografia, endoscopia, oftalmologia, Tomografia computadorizada e Ressonância magnética.

Parágrafo 3º- A meta da fase 2 do programa é reduzir as filas dos pacientes na regulação do município, executando os procedimentos cirúrgicos de³;

Artigo 2º- As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Artigo 3º- Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Quanto ao aspecto material, vê-se que o Projeto de Lei está conforme as normas legais e regulamentares, uma vez que vai ao encontro da Constituição Federal e a do Estado do Pará, bem como com a Lei Orgânica do Município de Parauapebas.

² A Lei Complementar nº 95-98, em seu Art. 10, inciso III, afirma que “os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão “parágrafo único” por extenso; E, o Vereador escreveu no texto normativo “Parágrafo” 1º, 2º e 3º, quando deveria seguir os ditames da citada LC. Sendo assim **RECOMENDA-SE** que se reescreva todo o PL, de modo a constar o sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal.

³ O dispositivo não elenca os procedimentos cirúrgicos a serem executados. Nesse sentido, **RECOMENDA-SE** que o Vereador elenque quais seriam tais procedimentos.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 132/2021

3) CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos parcialmente os aspectos da constitucionalidade e legalidade, entende, conclui e opina:

- a) **Do ponto de vista material**, o Projeto de Lei nº 159-2021, não atenta contra a Constituição Federal ou Estadual. Também não infringe a Lei Orgânica do Município de Parauapebas:
- b) **Do Ponto de Vista formal**, o Projeto de Lei nº 159-2021, não respeita em partes, a Lei Complementar nº 95-98, mas se trata de vício meramente formal e sanável.

Como apontado no item “b”, os vícios formais são sanáveis. E, no decorrer do Presente Parecer foram tecidas algumas RECOMENDAÇÕES para que o Projeto de Lei nº 159-2021 vá ao encontro da Lei Complementar nº 95-98. Nesse sentido, **RECOMENDA-SE** que o Vereador proponha um **Substitutivo**, levando em consideração os apontamentos realizados no decorrer desta peça jurídica.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 03 de novembro de 2021.

Cícero Carlos Costa Barros

Procurador

Mat. 562323