



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 155/2021

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 269/2021

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº
176/2021, DE AUTORIA DA
VEREADORA ELIENE SOARES DE
SOUSA, QUE CRIA O PROGRAMA
DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL
PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE
RUA E VULNERABILIDADE SOCIAL
NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE
PARAUAPEBAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 116/2021 – PGL/CMP, o Projeto de Lei Ordinária nº 176/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que cria o programa de formação profissional para pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social no âmbito do município de Parauapebas, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. O Projeto apresenta-se acompanhado de justificativa onde a proponente diz que “visualiza a necessidade de criação de política pública que ofereça capacitação profissional e promova consequente engajamento desses moradores de rua no mercado de trabalho, a fim de motivá-los a sair da atual situação, que escancara o subdesenvolvimento de nosso município”.

3. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

4. 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.

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

6. Tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica, respectivamente nos arts. 191, § 1º e 28, § 1º, determinam que à Procuradoria Geral Legislativa é cometido o ofício de controle interno da legalidade dos atos do Poder Legislativo.

7. Sob o ponto de vista da legalidade e constitucionalidade há a necessária observância dos aspectos formal e material, entendendo aquele como sendo o respeito à forma de produção da lei, englobando, inclusive, a técnica legislativa e, este como sendo a obediência de seu conteúdo à Lei e à Constituição.

2.1 – Da Competência Municipal

8. A proposição, como já descrito anteriormente, visa criar o programa de formação profissional para pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social no âmbito do município de Parauapebas e, em face da temática, dúvida não há de que a esta se encontra albergada pela competência legislativa municipal, consubstanciada no art. 30, inciso I da Constituição Federal e art. 8º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, ambos os dispositivos reafirmando que é de competência do município legislar sobre matérias de interesse local.

2.2 - Da competência de iniciativa formal

9. Não obstante a relevância do conteúdo do Projeto de Lei, a subscritora falece de competência para iniciar o processo legislativo, pois invade competência privativa do Chefe do Executivo, o que o macula o PL em testilha, de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no art. 2º tanto da CF/88, quanto da nossa Lei Orgânica Municipal.

2.3 – Do mérito do Projeto de Lei

10. O Projeto de Lei em análise compõe-se de 5 (cinco) artigos, assim grafados:

Art. 1º Fica criado o programa de formação profissional para pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social com vistas a promover qualificação profissional e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

§ 1º As pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social poderão ser cadastradas em sistema de apoio sob gestão do Poder Executivo.

§ 2º O programa deve incluir ações que valorizem a educação da referida população, possibilitando o estudo de ensino fundamental para jovens e adultos.

Art. 2º As ações do programa consistem em:

I — oferecer cursos profissionalizantes às pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social, por meio de instituições de ensino públicas ou privadas, em parceria;

II — divulgar as vagas de emprego disponíveis no mercado de trabalho; e

III — garantir a permanência do participante no curso profissionalizante por meio do acompanhamento de frequência e garantia de meios que possibilitem o comparecimento.

Art. 3º O preenchimento de vagas pelos alunos será por meio universal e voluntário, conforme número de vagas disponibilizadas.

Art. 4º A formação profissional poderá ser oferecida de forma regular ou na forma de aulas extraclases, em dias não úteis, com o objetivo de oportunizar atividades de aprofundamento e formação profissional.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. **(grifei)**

11. Muito embora não se faça referência explícita de quais órgãos do Executivo dariam cabo às demandas criadas pelo conteúdo do Projeto, pelo que se foi grifado nos trechos dos dispositivos denota-se que o PL impõe uma carga de atribuições ao Executivo, o que invadiria competências privativas atribuídas ao Prefeito Municipal, descritas no art. 53 da LOM, com especificidade para:

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

V – organização administrativa, serviços público e de pessoal da administração; (grifei)

Art. 71. Compete, privativamente, ao Prefeito:

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública municipal, na forma da lei; (grifei)

12. A Constituição Federal também estabelece em seu artigo 61, § 1º uma relação de matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, entre elas a de organizar a administração:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

13. Com efeito, a matéria tratada no projeto de lei em análise, evidencia uma inoportuna inserção em seara privativa do Chefe do Executivo, dispondo, pois, sobre organização administrativa municipal, e, projetos que tratem deste assunto são de iniciativa privativa do Prefeito, conforme se viu dos dispositivos acima.

14. 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).

15. Essa hipótese dos autos é a exata exceção feita pelo STF quanto ao poder de iniciativa do Legislativo com relação a Projetos de Lei.

16. A Jurisprudência pátria é uníssona em considerar inconstitucional qualquer tentativa do Legislativo usurpar competência atribuída exclusivamente ao Executivo para iniciar o processo legislativo:

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação." (ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005, Plenário, DJ de 2-12-2005.) (grifei)

"A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser

regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada." (ADI 2.857, rel. min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 30-8-2007, Plenário, DJ de 30-11-2007.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 994092211098 SP (TJ-SP)

Data de publicação: 05/04/2010

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N°10.314/08, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO - POLÍTICA DE GESTÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E INCENTIVOS À COLETA SELETIVA DE LIXO NO MUNICÍPIO - **criação de obrigações ao poder executivo e de atribuições às secretarias de forma individualizada - medidas que constituem atos de gestão, concorrentes à administração pública - vício de iniciativa e invasão de competência** - ARTS. 5º, 25, 24, § 2º, II, 47, II, XIE XIV, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - LIMINAR REJEITADA - AÇÃO PROCEDENTE. "**Em que pese o nobre escopo da lei impugnada, o ato normativo é verticalmente incompatível com a sistemática constitucional, pois, tendo se originado de projeto de autoria de vereador, criou obrigações e estabeleceu condutas a serem cumpridas pela Administração Pública, prevendo-lhe a execução de serviços e atividades, onerando-a e sobrecarregando-a.** Além disso, tratou de matérias que constituem atos de gestão, como, por exemplo, educação sanitária e ambiental, coleta seletiva e atribuições de Secretarias Municipais. Ante o vício de iniciativa e a invasão de competência, declara-se inconstitucional a Lei n°10.314/08, do Município de São José do Rio Preto".

"As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes." (ADI 4.102, rel. min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 30-10-2014, Plenário, DJE de 10-2-2015.) **Vide:** RE 436.996-AgR, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 22-11-2005, Segunda Turma, DJ de 3-2-2006.

"A ação direta foi proposta em face da EC 24/2002 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da administração pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. **A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de**

emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. **Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública.**" (ADI 2.654, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 13-8-2014, Plenário, DJE de 9-10-2014.) (grifei)

Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Órgão Especial. Ação direta de Inconstitucionalidade nº 0052565-82.2013.19.000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 5593/2013. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO VEGETARIANA NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE NORMA FEDERAL OU ESTADUAL PARA O EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. COMANDOS NORMATIVOS DIRIGIDOS AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INDEVIDA INGERÊNCIA. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **A causa de pedir fundamenta-se na afronta aos artigos 7º, 112, § 1º, II, d, 145, V da Constituição Estadual, os quais estabelecem a independência dos poderes, a iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo em dispor sobre organização e funcionamento da administração pública municipal.** (...) A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. **Assim, o Poder Legislativo no exercício de sua função essencial não pode criar atribuições ao Poder Executivo, o que importaria em invasão indevida de um poder em outro, em afronta ao princípio da separação dos poderes,** expresso nos artigos 7º, 112 e 145 da Constituição Estadual. Não obstante, acresce, ainda, que a lei em análise padece de outro vício de inconstitucionalidade porquanto a referida norma evidencia comandos administrativos ditados pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo Municipal tais como: criação de um programa de alimentação vegetariano, firmar convênios, denotando indevida ingerência entre poderes. Precedentes do Eg. STF e deste Colendo Tribunal de Justiça. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

17. A competência do Prefeito para disciplinar a “organização e o funcionamento da administração municipal” é consectária lógica do princípio da separação dos Poderes, que concentra nas mãos do Chefe do Poder Executivo a gestão da máquina municipal e, por conseguinte, lhe dá os meios para que o faça.

18. Além disso, o Projeto padece também de inconstitucionalidade formal por afronta ao art. 113 da ADCT da Constituição Federal, que assim informa:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. [Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016](#).

19. É que pelo teor das disposições do Projeto de Lei ora evidenciam a criação de despesa permanente ao Executivo. Não é qualquer despesa com decidiu o STF, mas despesa permanente, já que o PL visa a criação de programa de formação profissional para pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social com vistas a promover qualificação profissional e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

20. Há de se esclarecer que poderá o Legislativo apresentar projetos de leis que criem despesas permanentes ao Poder Executivo, ficando, todavia, adstrito à apresentação, nos termos do que determinada a LRF 101/2000, de solução quanto à arrecadação dos recursos necessários à assunção da despesa proposta, bem a apresentação de impacto orçamentária e financeiro nos termos do art. 16 da LRF.

21. Pelo que observei, nenhum desses requisitos encontra-se materializados no Processo Legislativo.

22. Nesta linha, como já esmiuçado, o Projeto de Lei afronta competência privativa do Prefeito de iniciar o processo legislativo, **padecendo, pois, de vício de inconstitucionalidade formal**, por violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, albergado tanto pela constituição federal, quanto pela LOM em seu artigo 2º.

22. Quanto ao aspecto material, vejo que o Projeto não vai de encontro às normas constitucionais ou legais.

3) CONCLUSÃO

23. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade formal** do Projeto de Lei Ordinária nº 176/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que cria o programa de formação profissional para pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social no âmbito do município de Parauapebas.

24. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 25 de novembro de 2021.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011