



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 172/2021

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 299/2021

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº
189/2021, DE AUTORIA DA
VEREADORA ELIENE SOARES DE
SOUSA, QUE DISPÕE SOBRE O
ATENDIMENTO PREFERENCIAL DE
TRANSPLANTADOS EM
ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS,
DE SERVIÇOS E SIMILARES NO
MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 126/2021-PGL Projeto de Lei Ordinária nº 189/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que dispõe sobre o atendimento preferencial de transplantados em estabelecimentos comerciais, de serviços e similares no município de Parauapebas, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. A proponente justifica que “este Projeto de Lei tem a finalidade de assegurar atendimento preferencial às pessoas que tenham sido submetidas a transplante de órgão ou tecido, a fim de que elas não precisem esperar muito tempo em estabelecimentos comerciais, de serviço e similares, tornando-se vulneráveis e suscetíveis a um ciclo perigoso de infecções”.

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, quando for o caso.

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, nos arts. 191, § 1º e 28, § 1º, respectivamente, 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. Na distribuição de competências, o Constituinte assegurou poderes enumerados à União, competência residual aos Estados, assegurando, por seu turno, aos Municípios, a competência para tratar dos assuntos de interesse local. Assim, desde a CF/88, compete ao Município tratar sobre os assuntos de peculiar interesse da sua população local, entendidos esses como assuntos que afetam especialmente as atividades locais, relacionando-se, predominantemente, com as peculiaridades locais.

9. Além da competência reservada para legislar sobre interesse predominantemente local, a Constituição Federal assegurou aos municípios a competência comum com os demais entes federados para cuidar da saúde, nos termos do art. 23, inciso II da CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – (...);

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [\[Vide ADPF 672\]](#)

2.2 - Da competência de iniciativa formal

10. A competência para legislar sobre esta matéria transborda das competências privativas dadas ao Prefeito municipal pelo art. 53 da Lei Orgânica Municipal, afigurando-se como assunto de interesse local, nos moldes do art. 12, Inciso I da LOM, o que autoriza o início do processo legislativo de forma comum, nos termos do art. 48 da Lei Orgânica Municipal e, desta feita, superando o critério formal de competência, dado que proposto por vereadora deste Parlamento e no exercício regular do mandato. Verifico também que o Projeto atende ao fim a que se propõe e até o momento atende às regras regimentais de tramitação.

2.3 – Do mérito do Projeto de Lei

10. Vale salientar, em princípio, que projetos de lei desta natureza, tratando sobre a mesma matéria tem sido objeto de deliberações pelos parlamentos de várias unidades federadas país à fora.

11. O objetivo do PL em testilha é de assegurar atendimento preferencial às pessoas que tenham sido submetidas a transplante de órgão ou tecido, a fim de que elas não precisem esperar muito tempo em estabelecimentos comerciais, de serviço e similares, tornando-se vulneráveis e suscetíveis a um ciclo perigoso de infecções.

12. No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: **a)** a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; **b)** se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico constitucional e; **c)** a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais

13. O objeto de que trata o projeto de Lei 189/2021, na opinião dessa especializada, se enquadra perfeitamente nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios no âmbito do inciso II, do art. 23, c/c os incisos I e II, do art. 30, todos da CF/88.

14. O inciso II, do art. 23, da CF/88, impõe a todos os entes federados, como competência material/administrativa comum, dentre outros: *cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.*

15. Tais leis seriam de iniciativa comum aos Poderes Executivo e Legislativo, mesmo quando, de modo genérico e abstrato, prevejam mecanismos que imponham sanção aos que desobedecerem ao seu comando.

16. Isso porque, a fiscalização acerca da observância da ordem jurídica vigente é função típica do Poder Executivo, de modo que, o fato de uma determinada norma oriunda do Legislativo prever sanção para a sua desobediência e, portanto, requerer que o Executivo a fiscalize, não implica em criação de obrigação anômala por parte do Legislativo.

17. Como se sabe, a imposição ao ente federado de uma obrigação material/administrativa implica não apenas na obrigação de aplicar-se a legislação dos entes de maior amplitude federativa no âmbito territorial dos entes de menor amplitude (União/Estados e DF/Municípios), mas também a possibilidade de suplementar a legislação dos entes mais amplos naquilo que é peculiar ao interesse das esferas mais restritas, podendo estas inclusive inovar na ordem jurídica em matérias cuja natureza se reconheça a legitimidade de manifestação de interesse local, como é o caso dos municípios (incisos I e II do art. 30, da CF/88).

18. A definição do que seja efetivamente matéria de interesse local, pertinente aos Municípios, nos termos do inciso I do art. 30 da CF/88, há muito martiriza a doutrina e a jurisprudência. Inúmeras foram às ações diretas de inconstitucionalidade, analisadas pelo STF, em que se discutiu a extensão e profundidade dessa questão.

19. Dentre tais manifestações, uma das que se julga mais ilustrativas e esclarecedoras, sobre o atual entendimento da Corte sobre esse assunto, foi tratada no AG. REG. Em AGRAVO DE INSTRUMENTO 429.070-3/RS, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, que em matéria similar à que ora se analisa assim se posicionou:

Alega-se violação aos artigos 30, I e 11, 48, XIII e 192, IV, da Carta Magna.

Esta Corte, em caso idêntico ao destes autos, ao julgar o RE 240.406, 2ª, Re. Carlos Velloso, DJ 27.02.04 decidiu: I - Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F, art. 30, I, 11 - R.E conhecido, em parte, mas improvido. Dessa orientação não divergiu o acórdão recorrido. Assim, nego seguimento ao agravo (art. 557, caput, do CPC).

20. O entendimento acima transcrito do STF relativizou os termos da compreensão pregressa no tocante à competência municipal em relação ao conteúdo jurídico do que seja interesse local em dois pontos importantes: I) admite a competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município, estabelecendo em tais edificações exigências acerca de certos componentes, que passam a ser obrigatórios para todos que a partir daquela data solicitarem licença para edificar; II) admite-se que lei municipal estabeleça exigência de equipamentos de segurança em imóveis destinados ao atendimento do público - para a segurança das pessoas ali presentes.

21. E dentro desse aspecto referente à segurança, aliado à disposição expressa do inciso II, do art. 23, da CF/88, entendendo estaria também abrangida a regulação de aspectos sensíveis referentes a assegurar atendimento preferencial às pessoas que tenham sido submetidas a transplante de órgão ou tecido, como previsto no Projeto em comento.

22. Com base em tal entendimento, e transpondo-o para a análise dos termos do projeto de Lei 189/2021, é possível ao Município, no exercício da competência estatuída no inciso I, do art. 30, da CF/88, expedir normas tratando de requisitos referentes ao atendimento preferencial de que tenham sido submetidas a transplante de órgão ou tecido, no âmbito do município.

23. Penso que as normas que se pretende introduzir pela presente propositura possuem a natureza jurídica de lei asseguradora de direito fundamental, constituindo-se em desdobramento normativo no plano

local de disposição principiológica imposta a todos os entes federados por força do inciso III, do art. 1º, da CF/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[..]

III - a dignidade da pessoa humana;

24. Ao longo de décadas, predominou entre os operadores do direito a ideia segundo a qual a legitimidade para a iniciativa legislativa de matéria referente à instituição de direitos, por muitas vezes implicarem em algum dispêndio orçamentário, era prerrogativa do Chefe do Poder Executivo.

25. Todavia, a partir do regime instituído pela Constituição Federal de 1988, marcado pela prevalência dos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito à centralidade do princípio da legalidade, notadamente em sua nova dicção constitucional, estatuída no inciso II do art. 5º da CF/88, bem como, por indispensável consideração ao princípio democrático previsto no parágrafo único do art. 1º, deduz-se que a legitimidade para iniciar o processo legislativo em matéria atinente à concretização de direito fundamental é comum aos Poderes Executivo e Legislativo.

26. E isso até por exclusão, visto não constar a matéria dentre aquelas reservadas ao Chefe do Executivo pelos art. 84 e incisos; art. 61, § 1º, incisos e alíneas; bem como, o art. 165 e incisos, todos da CF/88.

27. Inclusive no âmbito do Município de Parauapebas, visto que, a própria Lei Orgânica local, em seu art. 53, ao tratar das matérias cuja iniciativa para a proposição de leis é de competência privativa do Prefeito, listou:

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; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, 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.

28. De se notar que não se encontra entre as matérias elencadas nesse dispositivo, nenhuma referência que se possa interpretar como atribuidora de competência privativa ao prefeito para iniciar processo legislativo.

29. É de se ver que o projeto de Lei 189/2021, em seus aspectos substanciais, não viola regra ou princípio previsto na CF/88, ou mesmo disposição expressa presente em Lei de vinculação nacional por meio da qual se institua política pública de observância obrigatória para os demais entes federados. Muito pelo contrário, ao menos parcialmente, a presente proposição, no entendimento dessa Procuradoria, contribui de modo significativo para o adensamento de disposições constitucionais voltadas para a tutela da acessibilidade aos que tenham sido submetidas a transplante de órgão ou tecido.

30. Nesse diapasão, ressalta-se ainda, que o projeto de lei em análise, não fere o princípio da separação entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, uma vez que, dispõe de maneira abstrata e geral sobre a matéria, o que corresponde ao exercício da função legislativa do Poder Legislativo.

31. Portanto, seja do ponto de vista tanto formal, seja do ponto de vista material, não há nada que possa inquinar o Presente PL de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

3) CONCLUSÃO

32. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei Ordinária nº 189/2021, de autoria da Vereadora Eliene Soares de Sousa, que dispõe sobre o atendimento preferencial de transplantados em estabelecimentos comerciais, de serviços e similares no município de Parauapebas.

33. É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 13 de dezembro de 2021.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011