



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 109-2022

PARECER PRÉVIO Nº 126/2022

PARECER AO PROJETO DE LEI N 89/2022, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE VISA INSTITUIR NO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS A CAMPANHA “MAIO FURTA-COR” DEDICADA A AÇÕES DE CONSCIENTIZAÇÃO, INCENTIVO AO CUIDADO E PROMOÇÃO DA SAÚDE MENTAL MATERNA.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Projeto de Lei n. 89/2022, de iniciativa da Vereadora Eliene Soares, que visa instituir no Município de Parauapebas a campanha “Maio furta-cor” dedicada a ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção da saúde mental materna.

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.



II – FUNDAMENTAÇÃO:

II – A – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

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).

A proposição legislativa em comento, conforme consta no art. 1º, visa instituir a Campanha Maio Furta-Cor, dedicada a ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção da saúde materna. Da leitura da proposição constata-se que a Vereadora tenta implementar um programa Municipal, como se verificar abaixo:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do município de Parauapebas, a Campanha Maio Furta-Cor, dedicada a ações de conscientização, incentivo ao cuidado e promoção da saúde mental materna.

Art. 2º As ações de suporte à campanha de que trata esta Lei são as seguintes:

I — os órgãos competentes, as entidades, a sociedade civil, entre outros, poderão participar por meio de reuniões, palestras, cursos, oficinas, seminários e atividades educativas acerca do tema, a fim de capacitar voluntários que promovam este trabalho de forma contínua;

II — o incentivo desta conscientização também inclui os meios de comunicação de massa, para que esta Campanha sobre a saúde mental materna tenha maior visibilidade;

III — o Poder Executivo poderá promover materiais impressos, que serão distribuídos na rede pública de saúde, nas escolas e em outros locais públicos, bem como divulgação nas plataformas digitais, com o objetivo de promover conhecimento do tema pela sociedade; e

IV — o desenvolvimento de políticas públicas adequadas na rede primária de saúde, com vistas a manter um atendimento eficaz e de qualidade, para preservar



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 109-2022

a integridade da saúde mental materna.

Art. 3º O mês Maio Furta-Cor passa a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município de Parauapebas.

Art. 4º O Poder Executivo municipal poderá constituir parcerias com a iniciativa privada para desenvolver em conjunto as atividades e os serviços correspondentes às ações de conscientização da referida Campanha.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar esta Lei no que couber.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Em relação à competência legislativa, não há quaisquer dúvidas que o Projeto é de interesse local, por isso não há nenhum vício na competência.

II –B – DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Ao lado da competência, há de se observar a iniciativa para propor o projeto. Em regra, ela é comum podendo o Legislativo ou Executivo iniciarem as proposições. Excepcionalmente há competências privativas, que no âmbito deste Município estão previstas no art. 53 da LOM. Para melhor elucidação da questão é interessante colacionar o Artigo abaixo:

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;



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 109-2022

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.

Aderimos ao posicionamento que o Art. 53 da LOM deve ser interpretado de maneira restritiva, 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.

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,



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 109-2022

PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DI-VULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Afere-se, pois da assertiva constante do Tema 917 Repercussão Geral,- que expõe o entendimento imperante na Corte Suprema acerca da questão atinente aos limites da competência legislativa dos membros do Legislativo Municipal, que tais limitações não de ser compreendidas dentro da certa lógica pela qual **a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo**, portanto, a ele privativos, quais sejam, a **estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.**

Extraímos da lição de Hely Lopes Meirelles que **os órgãos públicos são centros de competência, aptos à realização das funções do Estado**¹.

Meirelles afirma ainda que a "criação e extinção" de "órgãos da administração pública" dependem de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (CF/88, arts. 48, XI, e 61, § 1º, "e"), observadas as alíneas "a" e "b" do art. 84, VI, que lhe permite, privativamente, "dispor, mediante decreto, sobre" a "organização e funcionamento" da administração, "quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", e sobre a "extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos" - note-se: quando vagos)².

Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas).

¹ Direito administrativo brasileiro. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. -42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79

² obra cit. p. 72 e s.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 109-2022

Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes. (g.n.)

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 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 que visa instituir uma política pública, qual seja, a Campanha Maio Furta-Cor, 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 Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV,**



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 109-2022

CF) como previsto no próprio PL (Art. 6º), respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

II – C -) DA ANALISE MATERIAL DO PROJETO DE LEI Nº 89-2022

Da leitura da proposição, chega-se à conclusão que não há nela vícios formais. Do ponto de vista material, verifica-se que o projeto não está inquinado de nenhuma inconstitucionalidade e/ou ilegalidade, na medida em que encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio.

III) 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 89/2022, pelos argumentos apresentados alhures.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas, 30 de maio de 2022.

Cícero Barros
Procurador Legislativo
Mat. 0562323