



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 129/2022

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 90/2022, DE AUTORIA DO VEREADOR ELVIS SILVA CRUZ, QUE VISA INSTITUIR O PROGRAMA DE DESJEJUM NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 90/2022, de autoria do Vereador Elvis Silva Cruz, que visa instituir o programa de desjejum nas escolas da rede pública de ensino do Município de Parauapebas e dá outras providências.

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 justificativa.

É o breve relatório.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

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, quando for o caso.

A proposição legislativa em comento, conforme consta no art. 1º, tem por objetivo instituir o programa de desjejum nas escolas da rede pública de ensino do Município de Parauapebas. E, por fins meramente didáticos serão colacionados abaixo os dispositivos do Projeto:

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Desjejum, com o fornecimento diário de lanche, no período que antecede o início das aulas, para os estudantes devidamente matriculados nas escolas da rede pública de ensino do município de Parauapebas.

Art. 2º - O cardápio das refeições e o modo de distribuição será disciplinado por ato do Poder Executivo Municipal e deverá respeitar o que dispõe a Legislação Federal, Estadual e Municipal no que couber.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

O objeto da proposição insere-se no rol da competência legislativa municipal, porquanto trata de assunto de interesse local (Art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988). Tal medida encontra respaldo também na Lei Orgânica Municipal. Vejamos:

Art. 8º Ao Município de Parauapebas compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente as seguintes atribuições:



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

I – legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

A Constituição Federal preza pela harmonia entre os Poderes e, em razão disso, tem como um dos pontos fundamentais a definição das hipóteses de iniciativa legislativa. Como bem lembrado pelo Consultor Legislativo do Senado Federal, João Trindade Cavalcante Filho¹, “existem casos da chamada iniciativa comum (por alguns chamada de concorrente), em que proposições legislativas podem ser iniciadas por qualquer Deputado Federal, ou Senador, ou Comissão, ou pelo Presidente da República. Do mesmo modo, existe a possibilidade de exercício da iniciativa popular (Constituição Federal – CF, art. 61, § 2º). E, em alguns casos específicos, a Constituição estabelece que somente algumas autoridades podem propor projetos de Lei sobre determinados temas: trata-se da iniciativa privativa, também chamada exclusiva, ou reservada².

Pois bem, da leitura da proposição chega-se à conclusão de que se trata de matéria cuja a iniciativa legislativa não é privativa do Prefeito (Art. 53 da LOM). Não se verifica a ocorrência de vício formal de constitucionalidade do

¹ Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado – LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – Uma proposta de reeleitura do art. 61 §1º , II, e, da Constituição Federal. 2013.

² No Direito Constitucional, geralmente as palavras privativo e exclusivo indicam uma competência delegável e indelegável, respectivamente. Todavia, no processo legislativo, essa distinção perde sentido, pois a Constituição usou as palavras indistintamente. Por exemplo: no art. 61, § 1º, a CF utilizou a expressão privativa . Já no art. 63, I, a Carta usa, para tratar da mesma matéria, a expressão exclusiva . Veja-se o que explica Henrique Savonitti Miranda: o legislador constituinte utilizou as expressões ‘iniciativa privativa’, no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, e ‘iniciativa exclusiva’, no inciso I do art. 63, como sinônimas . MIRANDA, Henrique Savonitti. Curso de Direito Constitucional . Brasília: Senado Federal, 2007, p. 650



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

projeto por ser emanado de origem parlamentar. Isso porque nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 53³ da Lei Orgânica Municipal, foi objeto de positivação da proposição em comento.

Com efeito, em momento algum, foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. O projeto também não interfere no desempenho da direção superior da administração pública.

O Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do ARE-RG 878.911, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 (Tema 917), reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, fixando a seguinte tese:

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).

³ 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.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

Observando que tal projeto visa concretizar direito social previsto na Constituição Federal, é necessário observar o posicionamento da Supremo Tribunal Federal em vários julgados:

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO.

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.
2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.
3. Agravo regimental a que se nega provimento.

ADI 4723 / AP - AMAPÁ

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.

2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.

3. Ação direta julgada improcedente."

É correto afirmar que a Constituição Federal disciplina em seu artigo 6º vários direitos sociais, sendo a Educação, e a Alimentação, dois destes direitos, assim a Administração Pública deve zelar para GARANTIR A TODOS, tal acesso.

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Neste sentido se manifestou o Ministro do Supremo Tribunal Federal EDSON FACHIN, Relator do AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO:

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

Vencido os aspectos da competência e da iniciativa, esta Procuradoria passa a analisar outros.

É fato notório que o STF há tempos reconhece que Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que crie despesa ao Município não afronta a Constituição Federal. Interessante notar que isso não pode ser feito de qualquer forma, tanto que o Constituinte Derivado, por intermédio da Emenda Constitucional nº 95-2016, incluiu no ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), o Art. 113, que exige que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Por questões didáticas, segue colacionado o texto:

ADCT

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 EC 95/2016)

A Emenda Constitucional nº 95-2016, instituiu um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade da União, inteligência do Art. 106, do ADCT, que segue:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Dessa forma, por um tempo argumentou-se que o Art. 113 do ADCT somente seria aplicado à União, uma vez que a Emenda Constitucional nº 95-2016, dispõe claramente quando incluiu o Art. 106 no ADCT, que o Novo



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

Regime Fiscal aplicar-se-ia ao citado Ente Federado. E, tal tese serviu de base para o Tribunal de Justiça de São Paulo afastar a aplicação do Art. 113 do ADCT, afirmando na oportunidade que tal norma não era de observância ou reprodução obrigatória pelos Estados-membros e Municípios.⁴

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816, portanto em controle concentrado de Constitucionalidade, definiu que as regras do Art. 113 do ADCT devem ser aplicadas a todos os entes federados:

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos. [ADI 5.816, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 5-11-2019, P, DJE de 26-11-2019.]

E, recentemente o TJSP⁵ mudou o seu posicionamento, passando a seguir a linha definida pelo STF, de que o Art. 113 do ADCT é aplicável a todos os Entes da Federação, indistintamente.

Sendo assim, o Art. 113 do ADCT, exige que Projetos de Leis que criem despesas obrigatórias ou renúncias de receitas deverão ser acompanhados de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. E, o Projeto de Lei nº 90-2022, indubitavelmente cria novas despesas ao Município, o que por si não é inconstitucional. Mas, para que tal medida encontre guarida no

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2281123-41.2019.8.26.0000

⁵ ADIn nº 2.197.983-75.2020.8.26.0000 – São Paulo



PODER LEGISLATIVO

ESTADO DO PARÁ

CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS

PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

ordenamento jurídico é necessário que se apresente os documentos exigidos no Art. 113 do ADCT, e no presente caso, não foram anexados.

Nessa medida, caso a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, entenda da mesma forma, o Vereador deve apresentar as estimativas do Art. 113 do ADCT no transcorrer do processo legislativo, mas antes do posicionamento da CCJ a respeito do PL nº 90-22, uma vez que se ela entender pela Inconstitucionalidade da proposição, a referida será arquivada (inteligência do Art. 77, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Parauapebas).

Desse modo, o Projeto apresentando encontra-se adequado à norma, tanto no que diz respeito à competência , quanto à iniciativa legislativa. Ocorre que ele infringe o Art. 113 do ADCT, mas tal vício pode ser afastado no curso do processo, desde que isso ocorra antes da manifestação da CCJ, a respeito da proposição. Por isso, **RECOMENDA-SE** ao Vereador que faça constar nos autos do PL nº 90-2022, os documentos exigidos pelo citado Art. 113.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 112-2022

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos os aspectos da constitucionalidade e da legalidade, entende, conclui e opina pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE**, do Projeto de Lei nº 90-2022, **desde que** o Vereador apresente os documentos exigidos pelo Art. 113 do ADCT, até antes da Manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

É o parecer, s.m.j.

Parauapebas/PA, 31 de maio de 2022.

Cícero Barros
Procurador Legislativo
Mat. 0562323