



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 136/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 160/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 110/2022, DE AUTORIA DO VEREADOR ELVIS SILVA CRUZ, QUE CRIA O PROGRAMA RECUPERAR, DE RECUPERAÇÃO E FORTALECIMENTO DA APRENDIZAGEM NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 045/2022 – PGL/CMP, Projeto de Lei Ordinária nº 110/2022, de autoria do Vereador Elvis Silva Cruz, que cria o programa recuperar, de recuperação e fortalecimento da aprendizagem nas escolas de ensino fundamental da rede pública do município de Parauapebas, e dá outras providências, 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 “É relevante que este Poder Legislativo, que representa e prestigia as entidades que reconhecidamente contribuem positivamente em nossa sociedade, reconheça os relevantes serviços prestados pelos feirantes”.

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 matéria é de interesse local, nos termos dos arts. 30, I, e 211, § 2º, todos da Constituição da República e arts. 8º, I e 12, I, da LOM.

2.2 - Da competência de iniciativa formal

9. Não obstante a importância da matéria veiculada no presente Projeto de Lei, tenho por mim que o Legislativo falece de competência para legislar quando em suas proposições se imiscui no arcabouço de atribuições privativas do Executivo Municipal, sem que invada competência privativa do Executivo de iniciar o processo legislativo, afigurando o PL como inconstitucional por vício de iniciativa, a importar em violação ao princípio da separação dos poderes.

10. Isso porque a inserção de placas elucidativas de inauguração de obras da municipalidade é um ato de gestão e de organização administrativa, que segundo o art. 53, inciso V da LOM, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa das leis que disponham:

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

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)

VII - **criação**, estruturação e **atribuições dos órgãos da administração pública municipal**;

11. 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;

12. É de ver também que 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).

2.3 – Do mérito do Projeto de Lei

13. O PL, composto de 6 (seis) artigos está assim grafado:

CRIA O PROGRAMA RECUPERAR, DE RECUPERAÇÃO E FORTALECIMENTO DA APRENDIZAGEM NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS E DÁ OUTAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º - Fica criado e instituído o Programa Recuperar, de recuperação e fortalecimento da aprendizagem nas escolas de ensino fundamental da Rede de Ensino Municipal de Parauapebas.

Art. 2º - O Programa Recuperar terá como objetivos:

I - recuperar a defasagem de aprendizagem ocasionada pelo distanciamento social da escola devido a pandemia de covid-19;

II - oferecer aos alunos dos 5º ao e 9º anos aulas de reforço escolar para alavancar os seus estudos e fortalecer a aprendizagem para seu sucesso na continuidade dos estudos e permanência na escola após a transição para as etapas seguintes;

III - oferecer aos alunos dos 5º e 9º anos aulas de reforço escolar para sanar eventuais dificuldades e lacunas de aprendizagem.

Parágrafo único. O Programa Recuperar atenderá prioritariamente aos alunos dos 5º e 9º anos, podendo ser oferecido aos demais alunos do ensino fundamental, conforme a necessidade verificada pela Secretaria de Educação.

Art. 3º - O desenvolvimento das aulas do Programa Recuperar ocorrerá, no ensino fundamental, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática.

Art. 4º - A Secretaria de Educação regulamentará o Programa Recuperar por meio de portaria.

Art. 5º - Fica autorizada a realização de convênios, parcerias e acordos de cooperação técnica e contratação de serviços especializados para a execução do programa.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

14. Como se vê do art. 1º, o Projeto de Lei cria o Programa Recuperar, de recuperação e fortalecimento da aprendizagem nas escolas de ensino fundamental da Rede de Ensino Municipal de Parauapebas, que segundo o Propositor, a visa recuperar a defasagem de aprendizagem ocasionada pelo distanciamento social da escola devido a pandemia de covid-19 e oferecer aos alunos dos 5º ao 9º anos aulas de reforço escolar para alavancar os seus estudos, sanar eventuais dificuldades e lacunas de aprendizagem, além de fortalecer a aprendizagem para seu sucesso na continuidade dos estudos e permanência na escola após a transição para as etapas seguintes.

15. O art. 2º que colaciona os objetivos do Programa, no meu sentir, além criar atribuição para a Secretaria de Educação e ainda a onera, na medida em que teria que dispor de professores para realizar serviços e atribuições não estão previstos na sua carga horária, incidindo, pois na vedação do art. 53, inciso VII da Lei Orgânica Municipal que determina ser de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham, entre outras, da **criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal**.

16. Para além disso, o conteúdo do Projeto de Lei denota, pois, interferência indevida na gestão da administração pública municipal, a incidir na vedação do art. 53, inciso V da Lei Orgânica Municipal que determina ser de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham, entre outras, da **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. Vê-se, pois, nesse passo, que somente o Poder Executivo municipal pode implementar o Programa proposto, além de ser uma atribuição quase que nata da Secretaria Municipal de Educação, propor recuperação e ou fortalecimento do aprendizado de seus alunos.

17. Importa relacionar julgado do STF sobre a questão tratada neste tópico:

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário. [ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.] **RE 508.827 AgR**, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012

18. O art. 4º do Projeto Lei impõe a obrigação de a Secretaria Municipal de Educação regulamentar e executar o Programa proposto, evidenciando as argumentações tecidas nos dois itens anteriores.

19. Por último, o art. 5º autoriza o Executivo a realizar convênios, parcerias e acordos de cooperação técnica em função da execução do programa. Os tribunais e remansosa e reiterada jurisprudência têm entendido ser inconstitucional a norma ou dispositivo que autoriza o Executiva a fazer algo das atribuições que já lhes pertence, como se verifica no referido dispositivo.

20. Em sua definição, Sérgio Resende de Barros¹ acentua:

¹ BARROS, Sérgio Resende de. "Leis" autorizativas. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, n. 29, pp. 259-265, ago./nov. 2000.

Autorizativa é a 'lei' que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da “lei” começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’. O objeto da autorização – por já ser de competência constitucional do Executivo – não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas, ‘autorizado’ pelo Legislativo. Tais ‘leis’, óbvio são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.

21. Eis alguns julgados sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO - STF

REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ PROC.(A/S)(ES)
:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPA

DATA 01/08/2018

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE **CARÁTER AUTORIZATIVO** QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

+++++

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 01987668220128260000 SP
0198766-82.2012.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 18/04/2013

Ementa: 1. A lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal. 2. A circunstância de se cuidar de **lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.**

+++++

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 01216471120138260000 SP
0121647-11.2013.8.26.0000 (TJ-SP)

Data de publicação: 09/12/2013

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana - Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana - Vício de Iniciativa - Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstancia de se cuidar de **lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela dispondo sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo.** Ação procedente.

+++++

22. Por fim, sobre o aspecto da técnica legislativa, anota-se a necessidade de correções pontuais quando da sua redação final, caso o PL alcance êxito de aprovação.

3) CONCLUSÃO

23. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei Ordinária nº 110/2022, de autoria do Vereador Elvis Silva Cruz, que cria o programa recuperar, de recuperação e fortalecimento da aprendizagem nas escolas de ensino fundamental da rede pública do município de Parauapebas, e dá outras providências.

24. É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 22 de junho de 2022.

Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011