



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 266/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 336/2022

PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO PROJETO DE LEI Nº 189-2022, DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE CURSOS DE PRIMEIROS SOCORROS POR PROFESSORES E FUNCIONÁRIOS QUE TENHAM CONTATO DIRETO COM OS ALUNOS NAS CRECHES E ESCOLAS DA REDE PRIVADA DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 189/2022, de autoria do Vereador Elvis Silva Cruz, que dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de cursos de primeiros socorros por professores e funcionários que tenham contato direto com os alunos nas creches e escolas da rede privada 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 266/2022

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 §1º, do art. 196 do Regimento Interno.

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

A política de capacitação que se pretende instituir como obrigação no âmbito do Município de Parauapebas se insere, efetivamente, na definição de interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 189/2022 objetiva garantir o direito à saúde de alunos das Creches e Escolas da rede privada municipal, notadamente no aspecto preventivo, o que encontra amparo no art. 23, I, da CF/88.

Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. A CF/88, no art. 196, prevê: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” O art. 198, por sua vez, estabelece que os serviços de saúde se desenvolvem por meio de um sistema público organizado e mantido com recursos do Poder Público, nos seguintes termos:



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 266/2022

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade.

Percebe-se, assim, que o PL nº 189/2022 está em consonância com o regramento constitucional do direito à saúde, especialmente consagrado no artigo 6º como direito fundamental e, como tal, possui aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do art. 5º da CF/88.

O projeto também é materialmente compatível com as normas constitucionais e legais de proteção da infância e juventude. O art. 227, *caput*, da CF/88 prevê que “É dever da família, da sociedade e do **Estado** assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à **saúde**, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.” A expressão “Estado”, obviamente, traduz-se em um conceito *lato sensu*, abrangendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), atendendo às diretrizes constitucionais, estabeleceu um verdadeiro conjunto de normas de garantia à proteção integral e absoluta das crianças e dos adolescentes, que passaram a ser tratados como efetivos sujeitos de direitos. Os artigos 3º, 4º e 5º do referido Estatuto indicam, resumidamente, todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes. Veja-se:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 266/2022

e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (incluído pela Lei nº 13.257, de 2016)

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

É perceptível, portanto, que a medida pretendida no Projeto de Lei em análise é compatível com os interesses defendidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

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

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.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 266/2022

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 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.

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

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 266/2022

O Projeto de Lei em comento buscou inspiração na Lei Nacional nº 13.722-2018, que tornou obrigatória a capacitação em noções básicas de primeiros socorros de professores e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e privados de educação básica e de estabelecimentos de recreação infantil. À guisa de ilustração, segue o Art. 1º da citada Lei:

Art. 1º Os estabelecimentos de ensino de educação básica da rede pública, por meio dos respectivos sistemas de ensino, e os estabelecimentos de ensino de educação básica **e de recreação infantil da rede privada** deverão capacitar professores e funcionários em noções de primeiros socorros.

Quer dizer, a obrigação pretendida pelo Projeto em comento já encontra guarida no ordenamento jurídico posto, mas isso por si, não quer dizer que há problema jurídico na proposição da matéria em nível local.

Constata-se, pois, da leitura do Projeto que não há no referido, nenhum dispositivo que atente contra a Constituição Federal, ou com a Constituição do Estado do Pará, também não há descompasso com a Lei Orgânica Municipal, SALVO o Art. 4º.
Explica-se.

Para melhor entendimento do assunto, será colacionado abaixo o dispositivo em questão:

Art. 4º O não cumprimento dos dispositivos desta Lei implicará às instituições de ensino sanções e/ou multas a serem regulamentadas pelo Poder Executivo no decreto regulamentador.

Considerando que a aplicação de penalidades está sujeita ao princípio da legalidade estrita, mesmo no âmbito do poder de polícia, a Administração não está autorizada a aplicar sanções não previstas em lei, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por todos cita-se o julgado a seguir:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.922 - GO (2006/0090644-1)



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 266/2022

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSPORTE COLETIVO E INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. TAXI. PENALIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. 1. A aplicação de penalidades está sujeita ao princípio da legalidade estrita. Mesmo no âmbito do poder de polícia, a Administração não está autorizada a aplicar sanções não previstas em lei. Não é legítima a aplicação a motoristas de taxi, modalidade de transporte individual, de penalidades estabelecidas para infrações no âmbito do transporte coletivo de passageiros. No âmbito do poder estatal sancionador, penal ou administrativo, não se admite tipificação ou penalização por analogia. 2. Recurso ordinário provido.

Nesse sentido, RECOMENDA-SE que o Art. 4º seja reescrito, por intermédio de **Emenda Modificativa**, de modo a delinear as penalidades desejadas pela Lei.

À guisa de ilustração, a Lei Nacional nº 13.722-2018, que trata da temática, aponta de modo específico as penalidades, inteligência de seu Art. 4º, que segue:

Art. 4º O não cumprimento das disposições desta Lei implicará a imposição das seguintes penalidades pela autoridade administrativa, no âmbito de sua competência:

I - notificação de descumprimento da Lei;

II - multa, aplicada em dobro em caso de reincidência; ou

III - em caso de nova reincidência, a cassação do alvará de funcionamento ou da autorização concedida pelo órgão de educação, quando se tratar de creche ou estabelecimento particular de ensino ou de recreação, ou a responsabilização patrimonial do agente público, quando se tratar de creche ou estabelecimento público.

Desse modo, do ponto de vista formal, o Projeto apresentando encontra-se adequado à norma, tanto no que diz respeito à iniciativa, quanto à competência legislativa, requisitos essenciais que foram observados. Do ponto de vista material, o Projeto não atenta contra o ordenamento jurídico posto, SALVO o seu Art. 4º, pelo vício citado acima.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 266/2022

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos parcialmente os aspectos da constitucionalidade e da legalidade, entende, conclui e opina pela **COSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE PARCIAIS**, do Projeto de Lei nº 189/2022.

Cabe ressaltar que o vício apontado alhures não é sanável. Desse modo, é imperioso que se proceda a proposição da Emenda Modificativa recomendada, caso seja de interesse dos Vereadores aprovarem um Projeto de Lei que encontre guarida no ordenamento jurídico.

À Comissão de Justiça e Redação para as providências que entender pertinentes

Parauapebas, 23 de novembro de 2022.

Cícero Carlos Costa Barros

Procurador

Mat. 562323