



**PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA  
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO  
PARECER JURÍDICO INTERNO N° 122/2023**

---

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO N° 137/2023**

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO  
PROJETO DE LEI Nº 084/2023, DE  
AUTORIA DA VEREADORA ELIENE  
SOARES, QUE INSTITUI A POLÍTICA  
DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DE  
ALUNOS COM DIABETES NAS  
ESCOLAS DA REDE PÚBLICA  
MUNICIPAL DE ENSINO.**

**1) RELATÓRIO**

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 044/2023 – PGL/CMP, o Projeto de Lei nº 084/2023, de autoria da Vereadora Eliene Soares, que institui a Política de Assistência à Saúde de Alunos com Diabetes nas escolas da rede pública municipal de ensino, que por força do § 6º da Lei Orgânica Municipal e § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. Em sede de justificativa o proposito argumentou que “*este Projeto de Lei busca, então, garantir assistência adequada a esses indivíduos na esteira da implementação de uma política municipal dedicada a alunos diabéticos, política esta que funcione e seja direcionada às escolas públicas*”.

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 Estadual e Federal.

## **2.1 – Da Competência Municipal**

8. O Projeto de Lei em testilha institui a Política de Assistência à Saúde de Alunos com Diabetes nas escolas da rede pública municipal de ensino.

9. No que toca à competência para legislar sobre a matéria, é espanque de dúvidas que o objeto da proposição compõe o rol das competências legislativas municipal, encontrando guarida no art. 30, inciso I da Constituição Federal e art. 8º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Parauapebas, ambos os dispositivos reafirmando que é de competência do município legislar sobre matérias de interesse local.

## **2.2 - Da competência de iniciativa formal**

10. Por não configurar nenhuma das hipóteses de competência exclusiva do Chefe do Executivo descritas no art. 53 da Lei Orgânica Municipal, a competência figura como comum, nos termos do art. 48 da Lei Orgânica Municipal, que disciplina que a iniciativa das leis complementares e ordinárias, salvo nos casos de competência privativa, cabe a qualquer Vereador(a), ao(à) Prefeito(a) ou ao eleitorado, que a exerçerá subscrevendo-se por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Município.

11. Nesse diapasão satisfeito o aspecto formal.

## **2.3 – Do mérito do Projeto de Lei**

12. O projeto de lei compõe-se de 5 (cinco) artigos, assim grafados:

**PROJETO DE LEI Nº 084/2023**

**INSTITUI A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DE ALUNOS COM DIABETES NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO.**

**A CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS, ESTADO DO PARÁ,  
APROVOU, E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A  
SEGUINTE LEI:**

Art. 1º Fica instituída a Política de Assistência à Saúde de Alunos com Diabetes nas escolas da rede pública municipal de ensino, no âmbito de Parauapebas.

Art. 2º Constituem diretrizes da referida política:

I – a realização de exames de glicose preventivos para detecção de diabetes em alunos da educação infantil e da educação fundamental;

II – o acompanhamento dos alunos com diabetes;

III – a orientação às famílias dos alunos com diabetes sobre cuidados necessários para a manutenção da qualidade de vida;

IV – a oferta de alimentação escolar diferenciada, de acordo com a necessidade dos alunos com diabetes;

V – a organização, a manutenção e a atualização de cadastro dos alunos com diabetes na rede municipal de ensino;

VI – a inclusão de orientações sobre conscientização e cuidados necessários a serem adotados por pessoas com diabetes na rotina dos estudantes;

VII – o enfrentamento, na rede municipal de ensino, de qualquer tipo de discriminação contra os alunos com diabetes, incentivando a convivência harmoniosa no ambiente escolar; e

VIII – o incentivo aos alunos com diabetes sobre a prática de exercícios físicos adequados às suas necessidades.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei no que couber.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

13. Compulsando o PL em análise, entendo que o proposito buscar instituir por meio de instrumento normativo, *políticas públicas* no campo dos direitos dos alunos diagnósticos com diabetes nas escolas da rede pública municipal de ensino, no âmbito de Parauapebas, matéria esta que no meu entendimento passa ao largo das matérias de organização administrativa ou de qualquer programa de governo, a adequar-se como de competência privativa do Poder Executivo tratadas no art. 53 da LOM.

14. Não se pode perder de vista a visão teleológica do Legislativo, que, pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 2º CF/88), mesmo diante da reorganização atual dos mesmos, tem a função preponderante de legislar, e que por ser composto de representantes do povo traduz, em tese, sua vontade, sendo ao Poder Executivo atribuída a função principal de concretizar os objetivos traçados na legislação.

15. Isso porque o papel ativo do Legislativo na concepção e na construção de leis definidoras de políticas públicas pode não estar restrito somente à elaboração de emendas e substitutivos aos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo. A esse propósito, escreveu Antônio Carlos Torrens<sup>1</sup> sobre o papel do Parlamento:

O Parlamento, na configuração dada pela Constituição de 88, conta com mecanismos que o capacitam a participar dos processos decisórios e da agenda governamental sobre políticas públicas, tanto pelos instrumentos formais de elaboração de leis, quanto pela inserção de procedimentos externos como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos, que acabam por reforçar a responsabilidade dos legisladores e por exigir deles maior compromisso em suas proposições.

16. Em uma definição concisa, Maria Paula<sup>2</sup> afirma que *políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.*

17. Como se nota, alguns elementos são centrais nessa definição: o fato de que a política pública é um *programa*, isto é, um conjunto coordenado de ações; a adjetivação de que se trata de ações *governamentais*, ou seja, levadas a cabo, ao menos prioritariamente, pelo Estado; e, por fim, os objetivos, que devem ser socialmente relevantes. Nesse sentido, percebe-se uma nítida conexão entre *políticas públicas* e *direitos fundamentais sociais*<sup>3</sup>, na medida em que a primeira é um meio para a efetivação dos segundos.

18. A partir dessa definição, é possível notar que a criação de uma política pública não se resume à instituição de um novo órgão, e até não pressupõe essa providência. Ao contrário, a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.

19. Dessa maneira, quando se diz que a formulação de políticas públicas é atividade prioritariamente atribuída ao Legislativo, não se está conferindo ao legislador a tarefa de necessariamente criar novos órgãos, mas principalmente de criar *programas* para racionalizar a atuação governamental e assegurar a realização de direitos constitucionalmente assegurados.

20. De outra banda, é de se notar que a matéria veiculada por meio da proposição ora em análise tem conteúdo de normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) e, que, segundo o § 1º do art. 5º da CF/88, têm aplicação imediata.

21. De acordo com a doutrina, uma das emanações normativas desse dispositivo constitucional relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador

---

<sup>1</sup> TORRENS, Antônio Carlos. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 50, n. 197, p. 189-204, jan./mar. 2013.

<sup>2</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

<sup>3</sup> SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.danielsarmento.com.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Protecao-o-Judicial-dos-Direitos-Sociais.pdf>.

impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos. Assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a *criar condições favoráveis ao exercício dos direitos*<sup>4</sup>.

22. Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a *obrigação* de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

23. A possibilidade, pois, de o Poder Legislativo iniciar o Processo Legislativo com PL's que tratam de políticas públicas é assegurado pela Jurisprudência, como foi no caso no julgamento da ADI nº 3.178/AP em que o Ministro Carlos Ayres Britto, consignou em seu voto:

“A princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública (BRASIL, 2006)”

24. Arrematando a pesquisa jurisprudencial e voltando os olhos para os tribunais de outros Estados da Federação, percebe-se que a tendência pretoriana acompanha essa nova visão, qual seja, lei de iniciativa parlamentar que crie programa ou política pública que não atinja as regras de iniciativa reservada do Chefe do Executivo, notadamente da estrutura e atribuições dos órgãos da Administração Pública, não padece de inconstitucionalidade. Vejamos os julgados:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - PROGRAMA MINHA CASA, MINHA HISTÓRIA - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA - MATÉRIA NÃO PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE GERENCIAMENTO E ALTERAÇÃO DE FUNÇÃO DE SECRETARIA MUNICIPAL - VIOLAÇÃO DO ART. 66, III, E, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - VÍCIO DE INICIATIVA - REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDA.**

As hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo configuraram um rol taxativo, sendo, portanto, numerus clausus, não comportando a ampliação de sua atividade legislativa. **A implementação de políticas públicas que visem à concretização dos direitos sociais pode ser feita por todos os Poderes, uma vez que buscam a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, base do ordenamento jurídico brasileiro.** Verificando-se que alguns dispositivos da lei municipal impugnada, oriunda de projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal, criaram novo órgão na Administração Pública e alteraram a função de uma Secretaria Municipal deve ser reconhecida a inconstitucionalidade destes artigos por ofensa ao disposto

---

<sup>4</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.

no art. 66, III, 'e', da Constituição do Estado de Minas Gerais. (TJ-MG - Ação Direta Inconstitucionalidade: 10000140458910000 MG, Relator: Vanessa Verdolim Hudson Andrade, Data de Julgamento: 22/04/2015, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 30/04/2015)

**CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA LEGISLATIVA. PROGRAMA DE PROTEÇÃO A PATRIMÔNIO IMATERIAL. EFICÁCIA DECLARATÓRIA. DESPESAS. RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL INEXISTENTES.** Limitada a Lei nº 5.989/2013, do Município de Pelotas, oriunda do Poder Legislativo Municipal, a dispor sobre programa de proteção a patrimônio imaterial e dotada de eficácia meramente declaratória, assumida as despesas com o registro dos atos declarativos pela própria Câmara municipal, inexistem tanto o vício de iniciativa como aquele de cunho material apregoados na ação direta de constitucionalidade. (TJ-RS - ADI: 70057519647 RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 24/03/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 31/03/2014)

25. Assim, sob o prisma formal e material, não vislumbro nenhum óbice do ponto de vista da legalidade ou da constitucionalidade no presente Projeto de Lei.

26. Entretanto, ainda sob o ponto de vista formal, levando em conta os aspectos atinentes à técnica legislativa, o Projeto requer pequenas corrigendas em sede Redação Final, de forma a conferir sua perfeita adequação aos ditames da LC 95/98, nos termos do permissivo contido no § 1º, do art. 262, do Regimento Interno.

### 3) CONCLUSÃO

27. Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 084/2023, de autoria da Vereadora Eliene Soares, que institui a Política de Assistência à Saúde de Alunos com Diabetes nas escolas da rede pública municipal de ensino.

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

Parauapebas/PA, 19 de maio de 2023.

---

Nilton César Gomes Batista  
Procurador Legislativo  
Mat. 0012011