



**CIDADE DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 19 de abril de 2021.

-PARECER-

CMP DSL Nº1051/2022 DAJ Nº 119 SSM

EMENTA: Parecer Jurídico ao Projeto de Lei nº 1051/2022, que "Institui 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". Impossibilidade.

Cuida o presente parecer de analisar Projeto de Lei nº 1051/2022, que "Institui 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", de iniciativa do Ilmo. Sr. Vereador Yuri Moura.

É o sucinto relatório.



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Trata-se a presente que institui 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.

De fato, a norma insculpida no art. 92 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis prevê que cabe ao Presidente do Legislativo a prerrogativa de devolver ao autor as proposições manifestadamente inconstitucionais (art. 92, §3º, alínea "b"), alheias à competência da Câmara (art. 92, §3º, alínea "a") ou ainda aquelas anti-regimental (art. 92, §3º, alínea "c").

O mesmo controle já é exercido no âmbito da Câmara dos Deputados, com base em seu Regimento Interno (art. 137, § 1º), e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 48, XI), e foi replicado em diversos outros regimentos internos de outros parlamentos brasileiros.

A doutrina trata do sentido da norma jurídica inscrita no art. 92, do RICMP caracterizando-o como um controle de constitucionalidade político ou preventivo, sendo tal controle exercido dentro do Parlamento Local, através de exame superficial pela Presidência da Mesa Diretora, com natureza preventiva e interna, antes que a proposição possa percorrer o trâmite legislativo.

Via de regra, a devolução se perfaz por despacho fundamentado da Presidência, indicando o artigo constitucional



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

violado, podendo o autor recorrer da decisão ao Plenário (art. 92, §5º).

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 a 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;**
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**
- [...]**

Destarte, a capacitação de professores e funcionários das escolas da Rede Básica e os estabelecimentos de recreação infantil pública e privada que se pretende instituir no âmbito do Município de Petrópolis se insere, efetivamente, na definição de



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

interesse local, eis que o Projeto de Lei nº 1051/2022 objetiva garantir o direito à saúde de alunos das escolas da Rede Básica e Estabelecimentos de Recreação Infantil da rede pública municipal e da Rede Privada, notadamente no aspecto preventivo, o que encontra amparo no art. 23, II, da CF/88, que atribui tal responsabilidade a todos os entes federados indistintamente.

No que tange 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:

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.**



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Percebe-se, pois, que o Projeto de Lei nº 1051/2022 está em consonância com o regramento constitucional a respeito do direito à saúde, especialmente consagrado no artigo 6º como direito fundamental e, como tal, possui aplicabilidade imediata, nos termos do § 1º do artigo 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 tratadas 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:



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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.

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.

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.

Percebe-se, portanto, que a medida pretendida no Projeto de Lei nº 1051/2022 é compatível com os interesses defendidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

Ocorre, no entanto, que o Projeto de Lei nº 1051/2022, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa. Para os fins do direito municipal, relevante é a observância das normas previstas na Constituição Estadual no que



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, uma vez que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, conforme prevêem o artigo 125, § 2º, da CF/88 e o artigo 112, §1º, alínea "d", da CE/RJ. Nesse caso, refere o artigo 112 da Constituição Estadual:

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

c) organização do Ministério Público, sem prejuízo da faculdade contida no artigo 172 desta Constituição, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública;

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12. Redação original:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. Ação Direta de Constitucionalidade (ADI 3225) ajuizada no Supremo Tribunal Federal pela governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, contra o §2º, artigo 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 3º Em caso de dúvida em relação as matérias de competência exclusiva do Governador(a) do Estado, a Sanção torna superado o possível vício de iniciativa. Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 38, de 31.05.06.

Na mesma linha, dispõe, ainda, a Lei Orgânica do Município de Petrópolis sobre as hipóteses de competência privativa do Prefeito:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:



DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos da Administração direta, indireta e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargo, horário de trabalho, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou órgãos equivalentes da Administração Pública;

IV - matéria orçamentária e financeira, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

Vale destacar que o mero fato de gerar novas despesas ao Poder Executivo não obstaculiza a tramitação de projetos de lei, desde que haja previsão do programa na lei orçamentária anual, na forma do artigo 167, I, da CF/88. Inclusive, como já sustentou o Supremo Tribunal Federal, "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." (ARE nº 878.911/RJ, Relator: Min. Gilmar Mendes, publicado em 11/10/2016).

Sucede-se que o Projeto de Lei nº 1051/2022, de autoria do nobre Vereador Yuri Moura, objetiva a instituição de um programa de capacitação de servidores para a prestação de primeiros socorros nas escolas e nos estabelecimento de recreação.





DO DO RIO DE JANEIRO A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

infantil pública e privada, o que envolve, portanto, a contratação de materiais de atendimento e de cursos específicos de treinamento.

A proposição exige, assim, a prática de atos de exclusiva alçada do Poder Executivo Municipal, enquanto titular dos serviços públicos municipais e responsável único pela organização do seu funcionamento.

Desse modo, apesar de honrosa sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo Local, uma vez que a iniciativa para projetos com tais obrigações compete apenas ao Chefe do Executivo Municipal, enquanto responsável pela organização administrativa e pelos serviços públicos municipais.

A propósito, destaca-se a jurisprudência do TJRS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE VIAMÃO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE HIGIENE BUCAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 3.893, de 16 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a instituir programa de higiene bucal na rede de ensino, pois impõe atribuições à Secretaria Municipal da Educação e interfere na



**DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**

organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70044693992, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 19/12/2011).

Assim, embora sejam admiráveis a justificativa e os termos da proposta, o Projeto de Lei nº 1051/2022 contém vício de iniciativa formal, por dispor sobre um programa que envolve atribuições de órgão público, serviços públicos municipais e organização administrativa, matérias de iniciativa reservada do Chefe do Executivo Municipal, nos termos do artigo 61, § 1º, II, "b", da CF/88, do artigo 112 da CE/RJ e dos artigos 60, da LOMP.

Sugere-se a remessa de indicação ao Executivo, nos termos regimentais, para a implementação da política prevista no PL nº 1051/2022, diante do seu inquestionável mérito.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, este DAJ orienta pela possibilidade de o Presidente, por meio de despacho fundamentado, devolver à autora a proposição em epígrafe, em razão de vício de iniciativa caracterizado com base no artigo 61, §



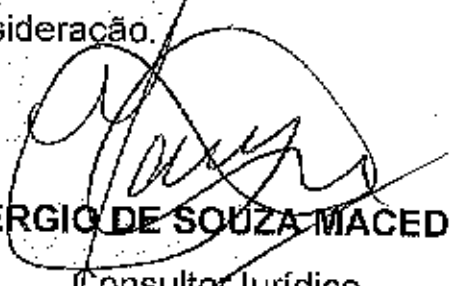
DO DO RIO DE JANEIRO
A MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

1º, II, "b", da CF/88, no artigo 112, da CE/RJ e no artigo 60, da Lei Orgânica.

Sugere-se a remessa de indicação ao Executivo, nos termos regimentais, para a implementação da política prevista no PL nº 1051/2022, diante do seu inquestionável mérito.

Por todas estas razões expostas acima, apresentando o Projeto de Lei nº 1051/2021, vício formal de constitucionalidade, esta Diretoria Jurídica, s.m.j, **OPINADESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei em questão, nos termos em que foi proferido.

A superior consideração.



SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matrícula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435