



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Parecer Jurídico

Projeto de lei 11/2025

PARECER:

PROJETO DE LEI. CRIAÇÃO DE PROGRAMA GUARDA MIRIM MUNICIPAL. Indicação de atendimento aos adolescentes de 12 a 16 anos. POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO – SOBERANIA PLENÁRIA QUANTO AO MÉRITO.

Trata-se de projeto de lei que instituir no âmbito do município de Apucarana “programa guarda mirim” visando o acolhimento e atendimento aos adolescentes de 12 a 16 anos.

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

De igual modo, não existe vício de iniciativa, visto que a matéria é de interesse local. Ademais, o tema se insere na previsão do Regimento Interno desta Casa Legislativa e da Lei Orgânica Municipal, os quais dispõem que qualquer dos vereadores pode iniciar o processo legislativo. Convém ressaltar que apenas as competências privativas se excetuam a essa regra geral (tal como as competências privativas do Poder Executivo e da Mesa Diretora da Casa Legislativa, por exemplo), o que, contudo, não é o caso do presente projeto de lei. Em outras palavras, não se trata de competência privativa, podendo o processo legislativo ser deflagrado por qualquer dos vereadores.

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

pelo texto constitucional.

Neste cenário, o Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. Muitos dos serviços públicos municipais carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento, o que inegavelmente justifica uma atuação proativa desta Casa Legislativa.

A organização dos serviços públicos deve ter sempre em vista o interesse público e o bem-estar coletivo, visando precipuamente ao seu melhoramento. Desta forma, nada obsta que o Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, a função executiva básica é de efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis.

Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas excepcionalmente, não como regra geral, como ponderam alguns.

As competências legislativas cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo estão elencadas taxativamente no artigo 61, § 1º, da Constituição da República, o qual versa:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – a: efetivos de forças armadas; criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos; organização administrativa, judiciária, tributária e orçamentária, além dos serviços públicos e pessoal dos territórios (a alínea b do inciso II do artigo 61 não é aplicável aos municípios, restringindo-se aos territórios); provimento de cargos e regime jurídico dos servidores; organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública (a alínea d do inciso II não é aplicável aos municípios); criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (aplicável aos municípios por simetria); militares das forças armadas e regime jurídico.

Dispor sobre serviços públicos, portanto, NÃO integra as competências legislativas privativas do Chefe do Executivo. In casu, o PROGRAMA GUARDA MIRIM MUNICIPAL.

A Constituição Federal, por outro lado, elenca o rol de atribuições privativas do presidente da República no seu artigo 84, o qual se aplica, por simetria, aos prefeitos municipais, porquanto chefes locais do Poder Executivo. Dentre estas atribuições, igualmente nenhuma é óbice ao objeto do presente projeto de lei.

Poder-se-ia cogitar que o funcionamento do programa se equipara ao funcionamento da Administração Pública, o que, no entanto, não é verdade. Ao mencionar a expressão “funcionamento da Administração Pública”, o legislador constituinte se referiu às questões internas (horários de funcionamento, criação e estruturação de órgãos, realocação de servidores etc.), mas, nem de longe pretendeu se referir aos serviços públicos. A prestação de serviços educacionais se insere no âmbito dos serviços públicos e, como restou evidenciado, não se trata de matéria privativa do Poder Executivo.

Aliás, a função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de “execução dos serviços públicos” (redundância intencional e necessária). Por isso, conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de legislar sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais. Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, cumprindo a lei, o que não lhe legitima a iniciar (com exclusividade) o processo legislativo (sob o frágil argumento de que toda lei teria impacto na Administração)

Competência do Poder Legislativo para criar Despesas e obrigações Diretas ao Poder Executivo

O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de possibilidade do Poder Legislativo Municipal de estabelecer despesas diretas ao Poder Executivo, excetuando-se, apenas, as matérias relativas às competências privativas.

Convém abordar a jurisprudência do STF relativa ao tema em cotejo:



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

No ARE 878911/RJ, com repercussão geral reconhecida por unanimidade, o STF julgou constitucional a Lei Municipal n.º 5616/2013 da cidade do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar e que instituiu a obrigação de instalação de câmeras de monitoramento de seguranças nas dependências e cercanias de todas as escolas municipais. O STF, no julgado, abordou explicitamente a questão relativa à criação de despesas ao Executivo, razão pela qual transcrevo alguns trechos do julgado, conforme segue:

“Inicialmente, registro que a discussão relativa ao vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância (...), mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais. (...)

Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa”.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de Lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

(Trecho do Relatório do Douto Ministro Gilmar Mendes)

(A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio).

(A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017)

Assim, repete-se, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento, em sede de repercussão geral, no sentido de que não usurpa a 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). Trata-se da tese estabelecido no tema 917.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

CONCLUSÃO

Em consonância com os itens anteriores, e em nítida comunhão com as disposições contidas na mensagem de justificativa, é legítimo, legal e constitucional o objeto do projeto de Lei como instrumento de proteção dos adolescentes.

À luz do que fora exposto, conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Ordinária n.º 11/2025 que cria o "PROGRAMA GUARDA MIRIM MUNICIPAL", e atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, estando apto à tramitação e deliberação plenária.

Salvo melhor Juízo. É o PARECER.


PETRONIO CARDOSO

Procurador Jurídico Legislativo
OAB 24439 PR