



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO nº 42.2025

Assunto: Projeto de Lei nº 15.2025.

Ementa: *Altera a legislação que dispõe sobre a forma e a apresentação dos símbolos do Município de Toledo.*

Autor do PL: Vereador Jairo Cerbaro.

Parecer: Ilegalidade.

I. Relatório

Vieram à esta Procuradoria Jurídica, por encaminhamento do Vereador Professor Oséias, pedido de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº 156.2024 *altera a legislação que dispõe sobre a forma e a apresentação dos símbolos do Município de Toledo.*

É o relatório.

II. Parecer

No que pertine à iniciativa estrita, há que retornar à Lei Orgânica Municipal para inicialmente averiguar que:

Art. 30 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias caberá a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

§ 1º - São de iniciativa privativa do prefeito, entre outras previstas nesta Lei Orgânica, as leis que disponham sobre:

I - criação, organização e alteração da guarda municipal;

II - criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração, ressalvada a competência da Câmara Municipal;

III - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - criação, estruturação, atribuições e extinção de secretarias e órgãos da administração pública;

V - plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual.

Art. 55 - Compete privativamente ao prefeito municipal:

...

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

Independente de definição que se utilize, em geral os atos que visem atribuir funções ou atividades a órgãos e entidades da Administração Municipal são de competência privativa do Prefeito, quem, via de regra, efetua um juízo de discricionariedade, de acordo com a sua conveniência, necessidade e oportunidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Sob este vértice, cita-se o professor Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.¹

A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes, denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do STF na ADI-MC nº 2.364/AL. De se ver:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PROVIMENTO DERIVADO – ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO” – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 633



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes.

SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina.

RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa,



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.²

É fato, no entanto, que o STF tem decisões no sentido de se tratar de normas constitucionais, ainda que a iniciativa tenha sido parlamentar. De se ver:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado "rua da saúde". Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.⁴

Analisando decisões da Suprema Corte, João Trindade Cavalcante Filho em estudo publicado pelo Senado Federal, posiciona-se sobre os limites da atuação do Poder Legislativo:

Inicialmente, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a já citada impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Poder Executivo.

² ADI 2364, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 06-03-2019 PUBLIC 07-03-2019.

³ RE 290549 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012.

⁴ ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 30-42 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 143-150.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Não se pode, segundo entendemos, criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea e do inciso II do §1º do art. 61 da CF.

Da mesma maneira, inconstitucional é lei de iniciativa do Legislativo que crie ou institua fundos, ou que exija imediatos aportes orçamentários direitos, por contrariedade ao inciso III do art. 165 (combinado com o inciso I do §5º do mesmo artigo). É possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente.

[...]

O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração).

Nesse sentido parece também caminhar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios - ainda que tímidos - de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova resenho de órgãos do Executivo.⁵

Por outro lado, retornando a uma perspectiva interna desta Casa, bem como considerando a abordagem sobre iniciativa, insta salientar a possibilidade de que esta proposição prospere de pronto com uma outra forma nesta Casa Legislativa: como uma *indicação ao Executivo*.

Isto se deve ao fato de que a matéria estaria mais adequada ao que se costuma conceituar no estudo do Poder Legislativo no Direito Administrativo, de função de assessoramento da Câmara Municipal, apresentada pelo mestre Hely Lopes Meirelles com a seguinte definição:

A função de assessoramento da câmara ao prefeito expressa-se através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera

⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas. Uma proposta de releitura do art. 61, §1º, II, e, da Constituição Federal. Textos para discussão. Senado Federal. Fevereiro/2013. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>, consulta em 26 jun. 2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do prefeito. Não obriga o Executivo, nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à administração seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse para a comunidade.⁶

Conquanto à constitucionalidade material das proposições, que se relaciona com o conteúdo da norma proposta, com conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais, tem-se que a legitimidade da atuação legislativa é aferida por meio da conformação da norma aos limites constitucionais, veda-se ao legislador exceder ou ficar aquém dos limites da Constituição.⁷

No mais, pelos termos do projeto, há ainda afronta ao pacto federativo pois obriga o ensino em instituições de ensino médio, cujo plano de educação é definido pelo Estado e não pelo Município.

Conquanto às instituições de ensino municipais, a alteração do Plano Municipal de Educação deve ser precedida de oitiva do Conselho Municipal de Educação⁸, órgão técnico deliberativo sob matéria de ensino no Município de Toledo. Isto porque o plano é formulado com base nas disciplinas pré-dispostas e dentro do limite temporal de cada aula. A inserção de novos conteúdos ou obrigações pode afetar de forma direta o plano já definido.

Em termos gerais, é o parecer pela não tramitação do projeto de lei.

É o parecer.

Toledo, 28 de fevereiro de 2025.

Eduardo Hoffmann

Procurador Jurídico Legislativo

**FABIANO
SCUZZIATO:
04075622908**

Assinado digitalmente por FABIANO
SCUZZIATO:04075622908
NO: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=
videoconferencia, OU=3368311000107,
OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil
- RFB, OU=ARSPRO, OU=RFB e-CPF
A3, CN=FABIANO
SCUZZIATO:04075622908
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2025.02.28 11:28:10-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 2024.4.0

Fabiano Scuzziato

Procurador Jurídico Legislativo

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 15ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 610.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book - não paginado

⁸ Art. 17 – O Plano Municipal de Educação, de duração plurianual, será elaborado, avaliado e readequado periodicamente, em conformidade com os princípios emanados do Fórum Municipal de Educação e com os planos nacional e estadual de educação. § 1º – O Plano Municipal de Educação e suas readequações serão submetidos ao Parecer do Conselho Municipal de Educação, antes de serem enviados pelo Executivo à Câmara de Vereadores. § 2º – Para alterar o Plano Municipal de Educação, deverá ser ouvido previamente o Fórum Municipal de Educação.

PL 015/2025
AUTORIA: Ver. Jairo Cerbarro

