CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 04

PARECER Nº 115/2023

Projeto de Lei nº 073/2023

De autoria do Vereador Erivelton Martins Jayme da Silva, o anexo Projeto de Lei ***Cria o "Protocolo Vinícius Júnior", que dispõe sobre a proposição de capacitação dos professores da rede de ensino pública e privada para atuação na promoção da igualdade racial, e dá outras providências***

A proposta de lei se encontra devidamente acompanhada de justificativa, fls. 03.

É o relatório.

PARECER

A Câmara tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual no que couber.

A proposta em análise, oriunda de projeto de iniciativa do Vereador Erivelton Martins Jayme da Silva, objetiva criar o "Protocolo Vinícius Júnior", para estabelecer a capacitação dos professores da rede de ensino pública e privada para atuação na promoção da igualdade racial.

A proposta em estudo, em que pese a sua nobre finalidade, se nos afigura eivada de vícios de ilegalidade e de antijuridicidade.

Inicialmente, cumpre rememorar que a Constituição de 1988, como não poderia deixar de ser, representa uma ruptura com a ordem constitucional antecedente, a qual era pautada em uma sociedade hegemônica, no seio da qual era reservada à mulher apenas o espaço do lar, aos deficientes físicos e mentais os hospitais e sanatórios, às crianças portadoras de necessidades especiais escolas específicas e aos índios e negros uma série de limitações.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 05

Desta forma, o legislador constituinte de 1988 inaugura a necessidade do reconhecimento do caráter plural da nossa sociedade e espalha ao longo do seu texto dispositivos voltados à mulher, às crianças e adolescentes, aos idosos, aos deficientes, aos índios e aos remanescentes dos quilombos.

A Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (1968), da qual o Brasil é signatário, em seu art. 2º, assim dispõe:

> *"Art. 2º - Os Estados-partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem dilações, uma política destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a encorajar a promoção de entendimento entre todas as raças, e para este fim:*
> *a) Cada Estado-parte compromete-se a abster-se de incorrer em todo ato ou prática de discriminação racial contra pessoas, grupos de pessoas ou instituições e zelar para que as autoridades públicas nacionais ou locais atuem em conformidade com esta obrigação;*
> *b) Cada Estado-parte compromete-se a não encorajar, defender ou apoiar a discriminação racial praticada por uma pessoa ou uma organização qualquer;*
> *c) Cada Estado-parte deverá tomar as medidas eficazes, a fim de rever as políticas governamentais nacionais e locais e modificar, abrogar ou anular qualquer disposição regulamentar que tenha como objetivo criar a discriminação ou perpetuá-la onde já existir;*
> *d) Cada Estado-parte deverá tomar todas as medidas apropriadas, inclusive, se as circunstâncias o exigirem, medidas de natureza legislativa, para proibir e pôr fim à discriminação racial praticada por quaisquer pessoas, grupo ou organização;*
> *e) Cada Estado-parte compromete-se a favorecer, quando for o caso, as organizações e movimentos multiraciais, bem como outros meios próprios para eliminar as barreiras entre as raças e a desencorajar o que tenda a fortalecer a divisão racial.*
> *2. Os Estados-partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, medidas especiais e concretas para assegurar, como convier, o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a*

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 06

> *esses grupos, com o objetivo de garantir- lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos, em razão dos quais foram tomadas."*

Dentro deste contexto, a Lei nº 12.228/2010 e o Decreto nº 4886/2013 estabeleceram a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR, representando uma intervenção estatal norteada pelos princípios da transversalidade, da participação e da descentralização para tornar iguais as oportunidades e reduzir as desigualdades raciais no Brasil, sobretudo no segmento da população negra.

A construção da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial tem base em diversos instrumentos, dentre os quais destacamos: Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação; Documento elaborado para o programa denominado "Brasil sem racismo"; Plano de ação de Durban, produto da III Conferência Mundial contra o racismo, xenofobia e intolerância correlata.

O Programa em tela tem seu foco principal na etnia negra, porém, não apenas nela. Qualquer parcela da população que seja vítima de discriminação racial receberá também da Secretaria a devida importância.

Aliás, neste ponto, vale esclarecer que o Supremo Tribunal Federal[1], no julgamento do Habeas Corpus nº 82.424, partindo da premissa de que não há subdivisões biológicas na espécie humana, entendeu que a divisão dos seres humanos em raças resulta de um processo de conteúdo político-social:

> *"Ementa: Habeas Corpus. Publicação de livros: anti- semitismo. Racismo. Crime imprescritível. Conceituação. Abrangência constitucional. Liberdade de expressão. Limites. Ordem denegada. (...)*

[1] STF. HC nº 82.424. Rel Min. Maurício Corrêa. Publicação: 30/09/2013

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 07

4. Raça humana. Subdivisão. Inexistência. Com a definição e mapeamento do genoma humano, cientificamente não existem distinções entre os homens, seja pela segmentação da pele, formato dos olhos, altura, pêlos ou por quaisquer outras características físicas, visto que todos se qualificam como espécie humana. Não há diferenças biológicas entre os seres humanos. Na essência são todos iguais.

(...)

8. Racismo. Abrangência. Compatibilização dos conceitos etimológicos, etnológicos, sociológicos, antropológicos ou biológicos, de modo a construir a definição jurídico-constitucional do termo. Interpretação teleológica e sistêmica da Constituição Federal, conjugando fatores e circunstâncias históricas, políticas e sociais que regem sua formação e aplicação, a fim de obter-se o real sentido e alcance da norma".

Feitas estas considerações, temos que a propositura de lei em tela pretende a instituição de programa que dispõe sobre a capacitação dos professores da rede de ensino pública e privada para atuação na promoção da igualdade racial. Nessa esteira, registramos que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois a implantação e execução de programas na Municipalidade constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão, logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a população a ser atendida. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle de zoonoses, a saúde e segurança dos munícipes e a promoção do bem-estar social, e neste sentido há

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 08

que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por Hely Lopes Meirelles[2]:

> *"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".*

Os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentído, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[3]:

> *"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme especifica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo*

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576
[3] TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 03

a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente".

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal[4]:

> *"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais".*

Com fundamento nas considerações exaradas, em que pese a relevância do tema, a implementação de política pública neste sentido compete ao Chefe do Executivo municipal, o qual sequer necessita da edição de lei para implementá-la.

6

Em cotejo, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF[5]:

> *"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.516/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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*

[4] STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO
[5] STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 20

públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.".

Desta feita, muito embora a propositura em tela não mencione regime jurídico dos servidores, ela interfere na estrutura e atribuições de órgãos e agentes do Poder Executivo, inclusive indicando ações para as escolas municipais. Logo, o Projeto de Lei ora em análise é inconstitucional por violação ao postulado da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Lei Maior.

O art. 3º, § 1º, da propositura de lei ora em análise autoriza ao Município estabelecer parcerias com órgãos públicos e privados. Nesse sentido, cumpre deixar consignado que as leis autorizativas constituem exceção em nosso ordenamento jurídico. Ao mencionar leis autorizativas, a Constituição da República Federativa do Brasil refere-se aos casos em que se faz necessária a apreciação prévia quanto a ato a ser praticado pelo Executivo, mas tal atribuição tem mais a ver com o papel de fiscalização da Câmara Municipal do que propriamente com a sua função legislativa. Portanto, o Prefeito poderá praticar atos de administração ordinária, independentemente da existência de lei autorizativa.

Neste diapasão, as leis autorizativas constituem exceções no processo legislativo brasileiro e, de acordo com as lições do Prof. Hely Lopes Meirelles referem-se as seguintes hipóteses: (i) abertura de créditos adicionais; (ii) tomada de empréstimos pelo Município; (iii) concessão de subvenções e auxílios financeiros; (iv) delimitação genérica de contratos de concessão e permissão de serviços públicos ou de utilidade pública; (v) alienação de bens imóveis; (vi) ingresso em consórcios; e (vii) afastamento do Prefeito ou do Vice-Prefeito para tratar de assuntos da localidade ou particulares.

No tocante às situações excepcionais, em que se exige prévia autorização legislativa, inequivocamente não se encontra a hipótese da proposição de lei em tela.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE MG
Fls 11

A propósito do tema, confira-se trecho de brilhante artigo de Sérgio Resende de Barros[6] sobre as chamadas "leis autorizativas":

> *"Insistente na prática legislativa brasileira, a "lei" autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis" passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da "lei" começa por uma expressão que se tornou padrão: "Fica o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo Legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.*
>
> *(...)*
>
> *O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa".*

Não obstante, ante a relevância do tema, nada impede que o Poder Legislativo venha a estabelecer em seu próprio recinto ou por meio de

[6] Disponível em http://www.sergiobarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont acesso em 01º/06/2023

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG
Fls 12

suas redes sociais, debate para conscientização e esclarecimento da sociedade acerca do tema. Nada impede, outrossim, que venha a se valer do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto ao Executivo local quais as medidas vêm sendo tomadas para promoção da igualdade racial e erradicação do preconceito racial em âmbito municipal.

Ante o exposto, o Projeto de Lei não se afigura revestido da condição de legalidade, razão pela qual concluímos que a proposta legislativa analisada não deve prosperar.

CONCLUSÃO

Deve ser ouvida unicamente a Comissão de Legislação e Justiça, por se tratar de vício exclusivo de juridicidade e ilegalidade.

QUORUM

Maioria simples dos Vereadores (art. 139, Parágrafo único do Regimento Interno).

TURNOS DE VOTAÇÃO

O Projeto deverá ser submetido a dois turnos de discussão e votação (art. 223, do Regimento Interno).

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 1º DE JUNHO DE 2023.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TELES
– Procuradora do Legislativo –
– OAB/MG 81.681 –

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA
– Analista Jurídico –

/GCT/

Rua Assis Andrade, 540 - Centro - Conselheiro Lafaiete - CEP 36400-067 - (31) 3769-8100 / 3769-8103
E-mail: camara@conselheirolafaiete.mg.leg.br - Site: www.conselheirolafaiete.mg.leg.br

EXPEDIENTE
13/06/23

Comunicado nº 191/2023

Comunicamos aos membros da Comissão de Legislação e Justiça, Vereadores João Paulo Fernandes Resende, Pedro Américo de Almeida e Eustáquio Cândido da Silva, que os Projetos abaixo relacionados já se encontram à disposição da Comissão para parecer, e que o prazo regimental para o mesmo é de 10 (dez) dias, conforme dispõe o § 4º do art. 106 c/c art. 342 do Regimento Interno.

Comunicamos também que os Projetos relacionados já foram previamente analisados pela Procuradoria do Legislativo.

Nº	Assunto	Autor
PROJETO DE LEI 067-E-2023	Dispõe sobre o resgate da enfiteuse/aforamento no Município de Conselheiro Lafaiete e dá outras providências.	Executivo
PROJETO DE LEI 069/2023	Altera a Lei nº 5.110, de 26 de maio de 2009, que "Dispõe sobre o direito à meia-entrada em eventos culturais e dá outras providências".	Vereador Erivelton Martins Jayme da Silva
PROJETO DE LEI 073/2023	Cria o "Protocolo Vinícius Júnior", que dispõe sobre a proposição de capacitação dos professores da rede de ensino pública e privada para atuação na promoção da igualdade racial, e dá outras providências.	Vereador Erivelton Martins Jayme da Silva
PROJETO DE LEI 074/2023	Institui no Município de Conselheiro Lafaiete o mês "Novembro Roxo", dedicado a conscientização e enfrentamento do parto prematuro e dá outras providências.	Vereadora Damires Rinarlly Oliveira Pinto

Glicinéa da Conceição Teles
Procuradora do Legislativo
OAB/MG 81.681