



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio
CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

PARECER 17/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.308/2017

Apresentado pelo (a) Vereador (a): Lula Torres

Em: 21.02.2017

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que entre outras disposições normativas, dispõe em sua Ementa: Denomina artérias públicas situadas na Central de Abastecimento de Caruaru – CEACA e dá outras providências.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Aqui está o Relatório, segue a análise.

2. ANÁLISE

De início, discorre-se acerca da lei instituidora e da natureza jurídica da CEACA, nos termos da Lei nº 3.354/1990, que em sua Ementa Dispõe:

EMENTA: Autoriza o Chefe do Poder Executivo a constituir, sob a forma de empresa pública, a Central de Abastecimento de Caruaru-CEACA e dá outras providências.

Aqui extrai-se a natureza jurídica da CEACA, qual seja, Empresa Pública.

Seguindo na análise de sua Lei instituidora, o artigo segundo trás as características inerentes da Empresa Pública, quais sejam: vinculação direta do Gabinete do Prefeito; personalidade jurídica de direito privado; autonomia administrativa e financeira, e; patrimônio próprio, conforme segue:

Art. 2º - A CEACA estará vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, gozando de personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e terá patrimônio próprio.

Amelito



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio
CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

Depreende-se que as artérias que o Projeto de Lei de Lei pretende denominar, não são públicas, vez que estão inseridas na propriedade de uma Empresa Pública vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, detentora de personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira, e detentora de patrimônio próprio.

Discorre-se sobre as Empresas Estatais, nos termos que seguem.

O entendimento majoritário é o de que as empresas estatais criadas por uma entidade pública, com recursos exclusivamente dela decorrentes poderá atuar na prestação de serviços públicos, mediante delegação legal, ou seja, a lei específica de criação destas entidades transfere a elas o poder de executar a atividade pública que configura sua finalidade essencial.

Por serem de direito privado, não gozam das vantagens que o Estado possui em decorrência da supremacia do interesse público.

A empresa estatal não é titular do serviço público que presta, sendo a descentralização, nestes casos, uma forma de transferir a execução da atividade a estes entes e não a sua titularidade.

Quanto à titularidade do serviço, seja ela Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, para a maioria dos doutrinadores e estudiosos da matéria, concessionárias ou não, ela nunca será titular do serviço, recebendo apenas sua descentralização para execução, que foi designado como delegação em tópico oportuno desta obra. O Ente político, portanto, conserva a sua titularidade, não havendo outorga do serviço.

Assim como ocorre como todos os entes da Administração Indireta, **as empresas estatais são controladas pelo ente da Administração Direta responsável pela sua instituição, em decorrência da tutela administrativa que enseja vinculação a estes entes.** Trata-se de controle finalístico, limitado à análise acerca do cumprimento dos fins definidos na lei de criação da empresa e não configura manifestação de hierarquia.

A ideia de **autoadministração**, diz respeito à autonomia administrativa e financeira do ente para a execução de suas atividades. Essa capacidade de gerir os interesses que lhe foram confiados nos termos da lei instituidora significa que a entidade age por direito próprio, embora seja uma criatura do Estado.

Ademais, para atingir sua finalidade legal pressupõe a utilização dos meios necessários e certas capacidades para tanto. **Dentro de seus poderes, inclui-se o de organização de seu espaço interno.**



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

A **autonomia financeira** e administrativa de tais entes, que se refere à capacidade de **autoadministração** no exercício de suas atividades, deve ser respeitada pelo Estado.

A eventual limitação do poder de ação só pode resultar de ação legislativa, deve ser feita de maneira criteriosa e com boa dose de razoabilidade, **de modo a não comprometer a execução dos serviços que lhes são inerentes nem subverter a natureza jurídica.**

Considerando-se os argumentos acima reproduzidos, não há como incluir no rol dos poderes implícitos da Câmara a competência para editar leis formais, desvestidas dos atributos de generalidade e abstração, tampouco estender esses poderes sobre área de atuação exclusiva de Empresa Pública vinculada ao Poder Executivo, a quem compete a administração dos bens públicos e a prestação de serviços públicos municipais, constituindo o ato de atribuir nomes a logradouros ou prédios públicos mero corolário do poder de administrar.

E a nomenclatura que se pretende introduzir - que constitui atividade relacionada ao serviço público municipal de sinalização e identificação - enquadra-se exatamente nessa hipótese, resultando, daí, a conclusão de que a lei em epígrafe é manifestamente incompatível com o princípio da separação dos poderes.

Bem por isso, aliás, ELIVAL DA SILVA RAMOS adverte que: "Sob a vigência de Constituições que agasalham o princípio da separação de Poderes, no entanto, não é lícito ao Parlamento editar, a seu bel-prazer, **leis de conteúdo concreto e individualizante**. A regra é a de que as leis devem corresponder ao exercício da função legislativa. A edição de leis meramente formais, ou seja, 'aquelas que, embora fluindo das fontes legiferantes normais, não apresentam os caracteres de generalidade e abstração, fixando, ao revés, uma regra dirigida, de forma direta, a uma ou várias pessoas ou a determinada circunstância', apresenta caráter excepcional. Destarte, deve vir expressamente autorizada no Texto Constitucional, sob pena de **inconstitucionalidade substancial**." ("A Inconstitucionalidade das Leis - Vício e Sanção", Saraiva, 1994, p. 194)

O presente Projeto de Lei proposto por parlamentar, ao prever que por meio de lei será denominado o espaço interno de uma Empresa Pública, mostra-se neste aspecto inconstitucional como demonstrado.

Em sua função normal e predominante sobre as outras, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua atribuição específica, bem diferente daquela outorgada ao Poder Executivo, que consiste na prática de atos concretos de administração. Ou seja, a Câmara edita *normas gerais*, enquanto que o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. (ob. cit., p. 429).

Jamull



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio
CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

Ou seja, a Câmara não pode, em nosso regime constitucional, invadir a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, atribuindo, especificamente e de modo individualizado, a determinadas ruas integrantes de propriedade de Empresas Públicas, denominação concreta.

O projeto de Lei mostra-se simples ato administrativo do Poder Legislativo, que invadem a esfera de competência constitucional do Poder Executivo. Conforme julgados que seguem:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 10.222/2012, 10.296/2012 E 10.367/2012, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ATRIBUEM NOME A LOGRADOUROS E ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA AÇÃO PARA CONTROLE CONCENTRADO DE NORMA DE CARÁTER CONCRETO. AÇÃO ADEQUADA. POSSIBILIDADE DE **SUBMISSÃO DE NORMAS SEM CARÁTER DE GENERALIDADE A CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**. ATOS EDITADOS SOB A FORMA DE LEI. AUSÊNCIA DE DISTINÇÃO PELO CONSTITUINTE ENTRE LEIS DOTADAS DE GENERALIDADE E AQUELOUTRAS, CONFIRMADAS SEM O ATRIBUTO DA GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. INADMISSIBILIDADE DA ISENÇÃO DE ATOS APROVADOS SOB A FORMA DE LEI DO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS. PRECEDENTES DA CORTE SUPREMA. PRELIMINAR AFASTADA.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS Nº 10.222/2012, 10.296/2012 E 10.367/2012, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE ATRIBUEM NOME A LOGRADOUROS E ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. **VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ATRIBUIÇÃO DE NOMES AOS BENS, PRÉDIOS, LOGRADOUROS E VIAS QUE É ATO DE ORGANIZAÇÃO DE SINALIZAÇÃO MUNICIPAL, DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, 47, II E XIV E 144 DA CARTA BANDEIRANTE. AÇÃO PROCEDENTE.** (ADI nº 2032984-81.2015.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. em 29/07/2015, v.u).

Por todo o exposto, entende-se que, ao legislar sobre a denominação das artérias situadas na propriedade de uma Empresa Pública vinculada ao Poder Executivo – CEACA, abandona os requisitos de generalidade e abstração, assumindo um caráter de Lei de efeito concreto, ou seja,

Caruaru



Câmara Municipal de Caruaru

Casa Jornalista José Carlos Florêncio

CNPJ Nº 11.472.180/0001-20

com caráter administrativo. Desta feita, o Poder legislativo invade a autonomia administrativa da Empresa pública, bem como invade a competência do Poder Executivo.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o parecer para opinar de forma **desfavorável** ao presente Projeto de Lei, por entender que o mesmo interfere da capacidade autoadministração de uma Empresa Pública, bem como invade a competência do Poder Executivo.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

Caruaru, 15 de MARÇO, de 2017.

SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS – mat. 720-1