



## PARECER Nº:

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Comissão de Legislação e Redação de Leis.

**ASSUNTO:** Trata-se do Projeto de Lei de nº 8.053/2019, de autoria do Vereador Edjailson da Caru Forró, que dispõe sobre a cassação de Alvará de Licença e Funcionamento de estabelecimentos no Município de Caruaru, nos quais ocorra adulteração de combustíveis e de bombas de combustíveis.

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. DESFAVORÁVEL.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei de nº 8.053/2019, de autoria do Vereador Edjailson da Caru Forró, que dispõe sobre a cassação de Alvará de Licença e Funcionamento de estabelecimentos no Município de Caruaru, nos quais ocorra adulteração de combustíveis e de bombas de combustíveis.

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. DA MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA DAS COMISSÕES LEGISLATIVAS

**Impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.**

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.**

A opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois **a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.** E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

Por essa razão, **em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores**



De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, assim dispõe:

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado. A sistemática ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

### **3. FUNDAMENTAÇÃO**

#### **3.1. FUNDAMENTAÇÃO EM SENTIDO FAVORÁVEL A PROPOSITURA**

O projeto não visa dispor sobre serviço público, mas sim sobre uma atividade econômica privada, ainda que de interesse público, pois não pode faltar, nem ser realizado abusivamente. A própria exigência de um alvará revela a natureza privada do serviço.

Como a matéria visa dispor sobre a disciplina das atividades econômicas no Município e sobre o exercício do poder de polícia que lhe é inerente, a iniciativa legislativa sobre ela não é privativa do Poder Executivo, mas é compartilhada com o Poder Legislativo.

Veja-se que em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo.

Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma.

Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Ainda que se alegue possível aumento de despesa decorrente da execução da Lei, é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o que não ocorreu no caso em análise. Neste sentido, o seguinte julgado do Plenário:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA (...). 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em **numerus clausus**, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. **Eros Grau**, Dje 15/8/08).

### 3.2. FUNDAMENTAÇÃO EM SENTIDO DESFAVORÁVEL A PROPOSITURA

Depreende-se, de imediato, que se trata de "serviço de interesse público", não de "serviço público".

O serviço público é aquele cuja prestação é típica e obrigatória pelo Poder Público, ainda que este possa realizá-la de modo indireto e delegado.

Já o serviço de interesse público seria aquele prestado tipicamente e prioritariamente pelo particular, como atividade econômica privada e dentro do "princípio da livre iniciativa", positivado pelo art. 170 da Constituição Federal, serviço que, no entanto, por sua importância para a vida social, deve receber regramento estatal.

É justamente disciplinando essa atividade econômica privada, mas de interesse público, que o Poder Público concede licença e fixa horários e condições de funcionamento, fiscaliza a atividade de modo a não torná-la prejudicial à população e estabelece penalidades para os infratores.

Ressalte-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem jurisprudência pacífica a respeito do vício de iniciativa parlamentar de leis de conteúdo semelhante a esta propositura:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Suzano, de iniciativa parlamentar, que altera o regime de concessão ou transferência de alvará para a prestação de serviços de táxis na cidade - Vício de iniciativa - Violação ao princípio da separação de Poderes (art. 50, da Constituição

Estadual) - Ingerência na competência do Executivo, por tratar de matéria de serviços públicos e atos administrativos - Ação procedente." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0204840-55.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 27.02.13)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Capão Bonito, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a atividade de taxista no município, e a concessão de alvará. Afronta ao princípio da separação dos poderes. Invasão de competência exclusiva do Executivo. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei nº 3.467/11 do Município de Capão Bonito." (TJSP, Órgão Especial, ADIN n. 0078385-79.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, j. 21.09.11)

Em outros termos.

Entende-se que a propositura ora analisada, de origem parlamentar, padece de vício de origem.

Isso porque a Câmara de Vereadores ao dispor acerca da cassação o Alvará de Licença e Funcionamento, consequentemente estabelece uma atribuição às Secretarias Municipais, dispondo de forma inconstitucional, a respeito de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo.

Dessa forma, ao impor deveres a órgão da administração pública municipal, interferindo na estrutura e na organização da Administração, a propositura afronta o disposto no artigo 36, III, da Lei Orgânica de Caruaru.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

[...]

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Ao legislar acerca da regulamentação acerca da cassação de alvará de funcionamento dos estabelecimentos, desborda o Poder Legislativo Municipal os limites constitucionais para a iniciativa legislativa.

Conforme ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Administrativo, 17ª edição, pg. 124, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007):

*Alvará é o instrumento formal expedido pela Administração, que, através dele, expressa aquiescência no sentido de ser desenvolvida certa atividade pelo particular. Seu conteúdo é o **consentimento dado pelo Estado**, e por isso se fala em alvará de autorização, alvará de licença, etc.*

Entende-se que a cassação de alvará é uma atribuição exclusiva da Administração Pública, ou seja, do Poder Executivo. Padecendo de flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.



Somente a Administração poderá disciplinar a cassação ou não do alvará, sempre no exercício de competência vinculada ao regramento legal atinente à matéria existente no Município.

#### 4. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido **desfavorável** à propositura analisada por entender que a cassação de alvará é uma atribuição exclusiva da Administração Pública, ou seja, do Poder Executivo. Padecendo de flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

É o parecer, à **consideração superior do Consultor Jurídico Geral**.

Caruaru, 18 de Março de 2019.

**SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS**  
Analista Legislativo - mat. 720-1

**JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS**  
Consultor Jurídico Geral