



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4306/2018

DATA ENTRADA: 23 de agosto de 2018

PROJETO DE LEI nº 7.843 de 2018

Ementa: Dispõe sobre a utilização de banheiros nas instituições de ensino fundamental público, instaladas no âmbito do município de Caruaru e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis sobre o projeto que dispõe sobre a utilização de banheiros nas instituições de ensino fundamental público, instaladas no âmbito do município de Caruaru e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e a LOM. Ademais, considera o fato da matéria em apreço ser de interesse dos caruaruenses.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo parlamentar. A proposição sugere regulamentar a utilização dos banheiros das escolas municipais, evitando que sejam levados em consideração outros critérios para determinação de uso, mantendo-se o sistema atual.

Segundo justificativa anexa ao presente: “(o PL) visa apenas regulamentar a utilização de banheiros nas instituições de ensino fundamental instaladas no município, garantindo o seu funcionamento”.



É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, 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. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade 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, senão vejamos

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

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.

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.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, cabendo a este departamento consultivo assegurar a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo municipal.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, 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.

3. ADMISSIBILIDADE E ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

O projeto de lei complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou mensagem justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



4. DA COMPETENTE INICIATIVA

O autor argumenta que o objeto da presente lei vem sendo discutido em diversas câmaras municipais e restou aprovado como lei no município de Sorocaba-SP. Aduz que as referências legislativas não trataram da ideologia de gênero, havendo assim uma área para atuação municipal.

Ocorre que, muito embora louvável a iniciativa do edil, o referido projeto trata de matéria estranha a iniciativa do Poder Legislativo. No caso, tendo por fundamento o art. 19, §1º, inciso VI, da Constituição de Pernambuco, aplicável, ao município, por força do disposto no art. 76, da referida carta, que expressamente determina: *incumbe ao Chefe do Executivo, privativamente, a criação, estruturação e definição das atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.*

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

Segundo os artigos Constitucionais supracitados, dentro da seara do administrador público existem diversas funções dentre as quais destacam-se as ações que estruturam órgãos e entidades, como também ações políticas de cunho concreto, cujo ato seja aferível faticamente. Observe o que diz a LOM, art. 74, sobre os bens municipais:

Art. 74 - **Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais**, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços, cuja administração incumbe à Mesa Diretora.

Assim, a gerência sobre bens – banheiros públicos – é matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, um vereador, tomar a iniciativa de dispor sobre a matéria, sob pena de, configurada a usurpação legislativa, eivar de inconstitucionalidade um futuro texto legal decorrente.



O professor Hely Lopes Meirelles, em obra sobre o tema, aduz em claras linhas o limite legislativo que deve permear a atuação do legislador, possibilitando a devida separação das funções estatais segundo o teor da norma.

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, **porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei,** insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

O Projeto de Lei nº 7.843/2017 vincula a administração municipal quanto a utilização e disponibilidade de espaços públicos, bem como a disponibilização de servidores, equipamentos e meios de tornar eficaz a lei, vide art. 2º do referido PL.

Art. 2º - A fiscalização do cumprimento das disposições desta Lei será feita pelos setores competentes da Prefeitura Municipal.

Além do mais, embora não conste do projeto, a fiscalização da utilização por terceiros dos espaços deverá ser feita pela administração municipal, a quem incumbe a guarda do patrimônio do município, não sendo plausível ou mesmo prudente que o Poder Público deixe os espaços sem qualquer fiscalização ou controle.

Assim indubitável que a iniciativa legislativa cria uma verdadeira atribuição dirigida ao Poder Executivo. Deste modo, é de se antever que o existe limitação de ordem formal, uma vez que é de iniciativa reservada ao prefeito proposição que verse sobre estrutura, órgãos e atribuições do executivo, conforme art. 36, inciso III, da LOM.

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.** (g.n)

Tal norma, por sua vez, é uma reprodução organizacional prevista na Constituição Federal de 88, precisamente no seu art. 61, §1º, inciso II, alínea “e” combinado com art. 84, inciso VI, *verbis ad verbum*.



Art. 61

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

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 84. Compete **privativamente ao Presidente da República**:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) **organização e funcionamento da administração federal**, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Desse modo, resta evidente que a matéria proposta tem limitação Constitucional e, neste caso, patente vício quanto a sua iniciativa. Nesse sentido inúmeros julgados cuja essência, *mutatis mutandis*, aplica-se ao presente Projeto de Lei.

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 5347009620108260000 SP 0534700-96.2010.8.26.0000 (TJ-SP) Data de publicação: 19/05/2011.

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 5.508 /2010, que altera lei 5.048 /2007 do Município de Jacareí, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o funcionamento e a utilização dos **espaços** comerciais do Mercado Municipal – Vício de iniciativa - **Matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo -Utilização de bens públicos de uso especial** - Transferência da permissão de uso sem licitação - Obrigatoriedade de procedimento licitatório para a permissão de qualquer serviço público e de utilidade pública, devendo ser observados os princípios básicos da administração pública, da moralidade, da legalidade, da impessoalidade e do interesse público -Inteligência do artigo 175 da Constituição Federal , e artigos 47 ,II e 111 da Constituição do Estado aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Paulista - Usurpação de funções - **Violação do princípio da separação de poderes consagrado no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação Procedente.**

EMENTA: AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre organização administrativa e pessoal da administração municipal, bem como sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e de órgãos do poder executivo municipal. 2. A Lei nº 8.502/2013, de iniciativa da Câmara Municipal ao determinar a instituição de Projeto de Férias a ser desenvolvido durante o período de recesso e férias nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil, revela indevida intromissão do Poder Legislativo em função típica do Poder Executivo, com impacto no orçamento público.

TJES – 5892-66.2015.8.08.000 – Rel. Fábio Clem de Oliveira – j. 07.04.16



Portanto, é indubitável que o PL desrespeita a harmonia e a independência dos Poderes, fundamentado em todos os artigos supramencionados, que exigem atenção e obediência por parte do Poder Legislativo.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do Regimento, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei nº 7.843 de 2018.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 12 de março de 2019

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**