



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 73/2019

DATA ENTRADA: 05 de Fevereiro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8051 de 2019

Ementa: Institui o Programa de Espaço Infantil Noturno – Atendimento à Primeira Infância no âmbito do Município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, Institui o Programa de Espaço Infantil Noturno – Atendimento à Primeira Infância no âmbito do Município de Caruaru. Projeto de lei de nº 8.051/2019, de autoria do vereador **DANIEL LULA FINIZOLA**.

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.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil. A proposição se atém ao fato de reconhecer a relevância Institui o Programa de Espaço Infantil Noturno para abrigar crianças da primeira infância.

Segundo justificativa anexa ao presente: *O projeto de lei pretende atender a população caruaruense, através do programa "espaço infantil noturno- atendimento à primeira infância", que visa dar suporte aos responsáveis por crianças na primeira infância e que necessitem de apoio no horário noturno por compromissos profissionais ou acadêmicos e de acordo com a demanda estabelecida pelo Poder Executivo Municipal.*

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 a ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer forma, tornam-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.



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, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei 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 autor articulou 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;



Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

5.1 -Da Adequação Regimental.

O regimento é o Código Interno da Casa, servindo como primeiro parâmetro para controle e manutenção das ações **interna corporis**. No caso da Consultoria Jurídica é primordial ater-se aos critérios da legalidade, constitucionalidade e regimentalidade das proposições que estejam para análise das comissões.

Assim, clara é a redação disposta no art. 131 do R.I que condiciona a iniciativa legislativa que trate da criação, estruturação e atribuição das Secretarias e Departamentos equivalentes a competência exclusiva do Chefe do Executivo, eis a redação:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

(...)



IV – tratem de **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

A proposição em tela dispõe sobre a implantação de um programa municipal que trata do “espaço infantil noturno”, ou seja, segundo expressa disposição do caput: *“O espaço infantil noturno utilizará a estrutura das creches e espaços infantis da rede municipal de ensino”*. Continuando, o edil reconhece que se trata de um projeto **que avoca programa e política pública ofertando um serviço ao povo**. (vide justificativa em anexo)

In caso, consubstanciado na lição do saudoso Hely Lopes Meirelles, seguindo o princípio da separação dos poderes, não compete ao legislativo o papel de criar e por em prática a política pública, cabendo sim, o papel de legislar de forma abstrata e genérica, observe:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Sintetiza, ademais, que

“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Assim, embora indubitável a boa fé da proposição, o fato é que estrutura e cria novas atribuições as Secretarias de governo, afinal a implantação do espaço exige: equipe noturna e multidisciplinar, segurança, professores e local público específico disponível entre as 17hr e 23hrs (vide art. 5º, inciso VI).

Ainda que se utilize da estrutura existente, o recurso humano exigido ultrapassa as atuais atribuições das secretarias e órgãos, possuindo um efeito concreto perante toda a administração pública, fato que vai de encontro ao disposto regimental e cujo dever da Comissão é aplicá-lo, ainda mais quando inexigente a interpretação.

Art. 124 – Não será aceita pela Mesa proposição que:



I – **contrarie disposições** das Constituições do Brasil e do Estado de Pernambuco; de leis federais e estaduais, da Lei Orgânica Municipal **e deste Regimento**;

Portanto, a proposição em esboço estrutura e determina novas atribuições a órgãos e secretarias, situação que exige a iniciativa do Poder Executivo, contrariando disposição expressa deste regimento nos termos do art. 124, inciso I do R.I c/c art. 2º e 31 da CF/88, sendo nulo por ofensivo ao princípio da separação e harmonia dos poderes.

5.2 Da Adequação Orgânica e Constitucional.

Ultrapassa a questão regimental, melhor sorte não socorre o projeto de lei no tocante a Lei Orgânica Municipal e a Constituição Estadual, senão vejamos a dicção do art. 36, inciso III da LOM:

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. 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;

Os argumentos supramencionados servem de base também para o tópico, salientando que visa reforçar a necessária iniciativa para projetos como o agora em estudo. Os dois principais documentos republicanos do município exigem que sejam atendidos os requisitos e isto não está presente na proposição.

Assim, mais uma vez, criar, estruturar e atribuir obrigações a secretarias e departamentos da administração pública é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. O programa a ser implementado pela proposição ultrapassa a seara do legislador, criando a necessidade de contratação de novos profissionais, revisão dos contratos atuais, disponibilização estendida dos espaços e aumento dos custos de manutenção dos mesmos, ou seja, exigem ações típicas do administrador.



Neste compasso, há acórdãos judiciais que revelam o entendimento sobre programas municipais e a iniciativa parlamentar, deixando bem claro que reforçam o critério da devida iniciativa para fins de legalidade, eis os enxertos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 7.033 de 28.02.18, ao alterar a redação do “caput” do art. 247 da Lei Municipal nº 5.631, de 22.08.08, alterado pela Lei Municipal nº 6.815, de 06.07.16, modificando as atribuições e competências do Conselho do Município de Bauru – CMB, tornando-o órgão meramente consultivo. Vício Reconhecido. **Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Competência exclusiva do Executivo de iniciar leis para conferir atribuições o modificar estrutura de seus órgãos. Precedentes.** Desrespeito ao princípio constitucional da “reserva de administração”. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II e XI, XIV e XIX; 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJ-SP-ADI: 2174329020188260000SP) Rel. Evaristo dos Santos, D.J.E 14/11/2018. ÓRGÃO ESPECIAL.

Agravo Regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei de Iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. 1. **O Acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1022397 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, julgado 08/06/2018)

Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de Constitucionalidade. Vício de Iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem como assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estrutrem ou alterem órgãos o secretarias da administração pública.** 2. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF – AgR ARE: 1007409, MT- MATO GROSSO, Relator: Min. Roberto Barroso, DJE 047, 13-03-2017)

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA.(STF – ADI: 5140 SP – SÃO PAULO 9960923-31.2014.1.00.0000 RELATOR: Min. ALEXANDRE DE MORAES).

Portanto, a criação, estruturação e implemento de novas atribuições a secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública, tal como o objeto do projeto, possui



inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, devendo, *ex facto*, ser afastado do ordenamento jurídico.

5.3 Da Adequação Jurisprudencial.

A proposição em questão busca Institui o Programa de Espaço Infantil Noturno – Atendimento à Primeira Infância no âmbito do Município de Caruaru, sendo uma iniciativa louvável, tendo em vista que algumas mães têm a oportunidade de conseguir um emprego, bem como estudar no horário noturno, mas infelizmente em virtude de não terem com quem deixar seus filhos, acabam perdendo essas oportunidades.

Porém apesar de existente o espaço físico para adoção desta propositura não há profissionais que atuem no horário noturno, desta forma, teria a necessidade de atribuir funções para órgãos já existentes, no qual consequentemente geraria despesas para o órgão público.

Perante este entendimento o Judiciário já se posicionou acerca, eis os enxertos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo** (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada' (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30.11.2007- grifo nosso).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 61, § 1º, DA CB/88. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. LEGISLAÇÃO LOCAL. FATOS E PROVAS. SÚMULAS 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que o artigo 61, § 1º, da Constituição do Brasil, **confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para iniciar os processos de elaboração de textos legislativos que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica, o aumento da respectiva remuneração, bem como os referentes a**



servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Esta cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do artigo 61 da Constituição de 1988, é corolário do princípio da harmonia e interdependência entre os Poderes, sendo de compulsória observância pelos entes-federados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste. Precedentes. 2. Para dissentir-se do acórdão recorrido seria necessário o reexame de legislação local e de fatos e provas, circunstâncias que impedem a admissão do recurso extraordinário ante os óbices das Súmulas ns. 279 e 280 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento' (RE nº 554.536/RJ-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 10/10/2008).

É permitido ao legislativo criar programas municipais conforme descrito no Agravo regimental no recurso extraordinário 290.549 RIO DE JANEIRO (vide abaixo), desde que não crie cargos, funções ou empregos públicos, bem como aumento da remuneração, no caso em análise esses requisitos não foram superados, fazendo com que o Projeto em efoque torne-se inconstitucional.

AG.	REG.	NO	RE	N.	290.549-RJ
RELATOR:		MIN.	DIAS		TOFFOLI
EMENTA: 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.					

De outro lado, e não menos importante, a lei impugnada cria, evidentemente, novas despesas por parte da Municipalidade, sem que tenha havido a indicação das fontes específicas de receita para tanto.

A norma, ao impor ao Município obrigações aptas a gerarem despesas, não indicou especificamente os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos, que, no caso, são evidentes porquanto ordenam atividades novas na Administração Pública, cujo desenvolvimento demanda meios financeiros que não foram previstos.

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, **de iniciativa da Mesa da**



Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, **quando não importar aumento de despesa**, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada' (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 30.11.2007- grifo nosso).

Ademais, **o projeto de Lei a prevê atribuições aos órgãos municipais**. O STF entende que a lei, no sentido que foi proposta, é inconstitucional por vício de iniciativa. Isso porque a lei impõe obrigações aos órgãos públicos (serviços públicos) já existentes, além de interferir no orçamento do Poder Executivo, matérias que somente poderiam ser disciplinadas em lei de iniciativa do Executivo, que devem ser aplicados em nível estadual e Municipal por força do princípio da simetria.

Por todo exposto, conclui-se que o projeto em análise afronta a harmonia dos poderes ao criar ônus ao Poder Executivo e invadir competência legislativa privativa do Poder Executivo.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.051 de 2019.

Desta forma, apesar de louvável iniciativa legislativa, é o presente parecer não vinculante para opinar no sentido **desfavorável**, com fulcro no entendimento, que **a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional, ademais, o projeto em análise afronta a harmonia dos poderes ao criar ônus ao Poder Executivo e invadir competência legislativa privativa do Poder Executivo.**

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de Outubro de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

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

Odevanny Martins Alves

Estagiária de Direito