



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3567/2019

DATA ENTRADA: 24 de setembro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8366 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a limitação de data e horário para realização de obras e serviços relacionados à manutenção das escolas da rede pública do município de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto dispõe que apenas será permitida, no âmbito da rede pública de ensino do Município de Caruaru, a realização de obra e/ou serviço com a finalidade de manutenção, que não sejam de caráter emergencial, nos finais de semana, ou durante a semana, após o horário das aulas ou em qualquer dia durante o período de férias escolares. Conforme o parágrafo Único do projeto: Entende-se por serviços ou obras de caráter emergencial, aqueles destinados à preservação, implantação ou reparação de pontos críticos do prédio, os quais ofereçam riscos iminentes aos usuários. Projeto de Lei de nº 8.366/2019, de autoria do **FAGNER FERNANDES**.

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.



Segundo justificativa anexa ao presente: “*O presente projeto se justifica principalmente na preservação da saúde e da segurança dos alunos e dos funcionários das escolas da rede pública municipal de ensino. Isso sem falar que a execução de obras em horário de letivo prejudica o aprendizado dos alunos e dificulta o trabalho dos professores*”.

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 compõem as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos a serem 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 o 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

Indubitável a boa-fé na apresentação da proposição, até porque o fato precursor, público e notório, refere-se a indisposição que acometeu discentes após adentrarem sala de aula recém pintada. Assim, de forma explícita, segundo o edil, a Secretaria de Educação só **poderá realizar obras** e



serviços de segunda a **sexta-feira, das 19:00hr as 06:00hr**, e aos fins de semana, feriados e férias escolares.

O objeto da proposição é novo, muito embora a temática não seja. Em consulta aos arquivos desta Casa de Leis, observou-se que tramitou o PL 7.780/2018 – do mesmo autor – cuja ideia era regulamentar **o horário dos serviços e obras em vias pública**, proposição arquivada na Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos.

O que resta claro agora, e não o foi em 2018, e que a matéria de fundo é verticalmente incompatível com o ordenamento constitucional, violando o princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 19, §1º, inciso VI da Constituição Estadual:

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.

A questão é prática.

Cabe a iniciativa reservada do Poder Executivo a estruturação de órgão público ou a atribuição de encargos/competência específica ao mesmo. Quando a proposição tem como área de atuação “*no âmbito da rede pública de ensino do Município de Caruaru*”, o edil vai de encontro a posição tradicional do STF que trata como inconstitucionais leis que fazem referência a órgãos específicos do Poder Executivo, observe-se:

PROCESSO LEGISLATIVO – ORIGEM – SERVIÇO DO EXECUTIVO. **Consoante disposto na Carta da República, incumbe ao Chefe do Poder Executivo o encaminhamento de projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito.** CENTRAL DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO – EXECUTIVO – DISCIPLINA – INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. A iniciativa de projeto de lei objetivando a disciplina de central de atendimento telefônico de serviço do Executivo cabe a este último e não ao Parlamento ADI nº 2.443 (DJ de 03.11.2014)

Os argumentos supramencionados fundamentam também a legislação local, 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, tal como se denota da disposição constante na Lei Orgânica Municipal, *verbis ad verbum*:

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;

Ato contínuo, aplicando-se *mutatis mutandis*, no julgamento da ADI nº 2.294 (DJ de 11.09.2014), foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual de autoria parlamentar que disciplinava a veiculação de atos no diário oficial, vedando a publicação de matérias sob a forma de noticiário de atividades do Governo. O Tribunal vislumbrou ofensa ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição. Conforme observou o Ministro Relator:

Diário Oficial do Estado, à evidência, integra estrutura da Administração Indireta do Rio Grande do Sul: constitui sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos do Estado. **Assim, afigura-se patente que qualquer regra que discipline o modo de atuação do órgão em tela só pode ser de iniciativa do Governador do Estado. A lei estadual, originada na Assembleia Legislativa local, ao estabelecer condições e critérios para o funcionamento da imprensa oficial gaúcha é, portanto, inconstitucional.**

O Mestre Cavalcante Filho, tratando sobre os limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas, estabeleceu os seguintes critérios:

“(...) sustenta em estudo que a cláusula da reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente, de modo a não redundar na inconstitucionalidade de todo e qualquer projeto de autoria parlamentar que verse sobre políticas públicas. Em sua visão, seria interdita a iniciativa parlamentar quando o projeto: **promovesse o redesenho de órgãos do Poder Executivo, a criação de novas atribuições ou de novos órgãos, ou fosse meramente autorizativo (por ofensa ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição); instituisse fundos ou exigisse imediatos aportes orçamentários diretos (por ofensa ao art. 165, III e § 5º, I, da Constituição); caracterizasse ingerência em matéria tipicamente administrativa, como a celebração de contrato ou a prática de um dado ato administrativo (por ofensa ao art. 2º da Constituição). Mas não colidiria com a Carta Magna lei de autoria parlamentar que apenas explicitasse ou regulamentasse uma atividade que já cabe a órgão do Poder Executivo.** Dá como exemplo disso lei que estipule prazo para o início de tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia.”

Portanto, a proposição possui inconstitucionalidades patentes, a exemplo da imposição de **obrigação específica** a órgão da administração (ADI nº 2.443) e adentra seara tipicamente administrativa determinando a prática de dado ato administrativo (ADI nº 2.294), fatos que tratam do objeto e atuação, impedindo assim o oferecimento das devidas emendas, sob pena de



descaracterização da proposição.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo o quanto demonstrado, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.366 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de março de 2020.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

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

Andrielle Karla da Silva

Estagiária de Direito
