

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROJETO DE LEI nº 8.794 de 2021
PROTOCOLO: 796/2021
DATA ENTRADA: 09 de Fevereiro de 2021

EMENTA: Fica instituído o selo Empresa Amiga dos Animais, no âmbito do Município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.794/2021 de autoria do Vereador Mano do Som, que visa instituir o selo Empresa Amiga dos Animais, no âmbito do Município de Caruaru.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade da resolução, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência desta Casa Legislativa em legislar sobre todas as matérias da competência do município.

A proposição tem a seguinte justificativa apresentada *“O selo será uma marca de reconhecimento que as empresas possuem com a causa animal, além de estimular que mais empresas se empenhem nessa luta. Com este selo, a empresa conquista um diferencial valioso, que é o destaque pelo cuidado e sensibilidade com a causa animal.”*

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 desta 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.**

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 seguida 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 especializadas ou 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 sua autora, 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. Neste contexto, legislar sobre selo municipal não orbita na seara da União Federal e nem do ente estatal.

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, c/c o art. 107, observe-se:

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.

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:

(...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado, a proposição é enviada para sanção ou veto do Poder Executivo.

5. DO MÉRITO

Compete a esta Consultoria Jurídica munir os insígnies vereadores e vereadoras de informações e estudos que apontem qual o caminho mais legal para conduzir o processo legislativo. A consultoria, com o nome indica, é consultiva, uma conselheira que – devido a sua expertise – demonstra a posição legal mais favorável, dentre tantas opções visíveis.

Este tipo de objeto, inescapavelmente, trata sobre o funcionamento da Administração Municipal, sendo de competência exclusiva do Poder Executivo, como expressa o art. 36, inciso III da **Lei Orgânica do Município**, *in verbis*:

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;

Reforçando o disposto, o **Regimento Interno da Câmara** de Caruaru assim determina:

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;

Neste sentido, a **doutrina nacional** acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, em “**Do Processo Legislativo**”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que ao Chefe do Executivo se reserve a iniciativa de leis que tratam dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho “*o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante*” (ob. cit., p. 204).

Os tribunais pátrios possuem jurisprudência pacificada neste sentido, observe-se:

(TJ-RO - ADI: 08025946720208220000 RO 0802594-67.2020.822.0000, Data de Julgamento: 08/02/2021)
REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.095, DE 19 DE OUTUBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE “**CRIA O SELO DE QUALIDADE DE ALIMENTOS E DE ATENDIMENTO NA COMERCIALIZAÇÃO DA COMIDA DE RUA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 7º; 74, XII e 145, VI, a, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL QUE TRATA DA PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE, MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO E DA UNIÃO. A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL SE RESTRINGE ÀS MATÉRIAS QUE NÃO TENHAM SIDO ATRIBUÍDAS PRIVATIVAMENTE À UNIÃO E AO ESTADO, OU QUE DIGAM RESPEITO AO INTERESSE LOCAL, O QUE NÃO OCORRE. OBRIGAÇÕES IMPOSTAS AO PODER EXECUTIVO, ATRAVÉS DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA INTERFERIR NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE ÓRGÃOS MUNICIPAIS E ENTES VINCULADOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGO 145, VI, A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ARTIGO 7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DECISÃO POR MAIORIA.

(TJ-RJ - ADI: 00198625420208190000, Relator: Des(a). ODETE KNAACK DE SOUZA, Data de Julgamento: 09/11/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 19/11/2020)

Representação por Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; § 1º, do artigo 4º e os artigos 5º, 6º e 7º, da Lei nº 5.707/2014, do Município do Rio de Janeiro. Lei atacada institui o Selo Rio Idoso, de reconhecimento ao mérito de iniciativas empresariais públicas ou privadas, ou contribuições financeiras voltadas para a assistência, inserção social e melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas no âmbito do Município. O Poder Legislativo Municipal cria obrigações para a Prefeitura do Rio de Janeiro, invadindo sua competência ao determinar que o Poder Executivo instituirá a logomarca e publicará no Diário Oficial do Município, em listagem mensal todas as concessões proferidas no mês anterior e, ainda, editar os atos necessários com vistas à regulamentação da citada Lei. Além, de criar expressamente despesas para a Prefeitura, ao obrigar que disponibilize todos os recursos físicos, materiais, financeiros e humanos necessários ao Conselho Municipal do Idoso para o efetivo cumprimento da lei. **A usurpação de iniciativa se traduz em vício de origem, vez que a violação à regra de reserva de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da norma, que resta insanável até mesmo pela sua sanção e promulgação. No caso, a Lei nº 5.707/2014 decorreu de projeto de lei nº 15 de 2013, de autoria da Vereadora Laura Carneiro, em flagrante violação à iniciativa reservada ao Poder Executivo municipal e, conseqüentemente, afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, ante a clara interferência do Poder Legislativo na gestão administrativa municipal, a cargo do chefe do Poder Executivo. Vício formal e material. Violação ao artigo 7º; artigo 358, I, e artigo 359, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE** para declarar, com eficácia ex-tunc e efeitos erga omnes, a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; o § 1º, do artigo 4º e dos artigos 5º, 6º e 7º, todos da Lei nº 5.707/2014.

(TJ-RJ - ADI: 00566925320198190000, Relator: Des(a). KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT, Data de Julgamento: 03/08/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 18/08/2020)

Representação por Inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; § 1º, do artigo 4º e os artigos 5º, 6º e 7º, da Lei nº 5.707/2014, do Município do Rio de Janeiro. Lei atacada institui o Selo Rio Idoso, de reconhecimento ao mérito de iniciativas empresariais públicas ou privadas, ou contribuições financeiras voltadas para a assistência, inserção social e melhoria da qualidade de vida das pessoas idosas no âmbito do Município. O Poder Legislativo Municipal cria obrigações para a Prefeitura do Rio de Janeiro, invadindo sua competência ao determinar que o Poder Executivo instituirá a logomarca e publicará no Diário Oficial do Município, em listagem mensal todas as concessões proferidas no mês anterior e, ainda, editar os atos necessários com vistas à regulamentação da citada Lei. Além, de criar expressamente despesas para a Prefeitura, ao obrigar que disponibilize todos os recursos físicos, materiais, financeiros e humanos necessários ao Conselho Municipal do Idoso para o efetivo cumprimento da lei. **A usurpação de iniciativa se traduz em vício de origem, vez que a violação à regra de reserva de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da norma, que resta insanável até mesmo pela sua sanção e promulgação. No caso, a Lei nº 5.707/2014 decorreu de projeto de lei nº 15 de 2013, de autoria da Vereadora Laura Carneiro, em**

flagrante violação à iniciativa reservada ao Poder Executivo municipal e, consequentemente, afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, ante a clara interferência do Poder Legislativo na gestão administrativa municipal, a cargo do chefe do Poder Executivo. Vício formal e material. Violação ao artigo 7º; artigo 358, I, e artigo 359, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE para declarar, com eficácia ex-tunc e efeitos erga omnes, a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º; o § 1º, do artigo 4º e dos artigos 5º, 6º e 7º, todos da Lei nº 5.707/2014. (TJ-RJ - ADI: 00566925320198190000, Relator: Des(a). KATYA MARIA DE PAULA MENEZES MONNERAT, Data de Julgamento: 03/08/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 18/08/2020)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.513, de 17 de agosto de 2012, que **"cria o Selo Aprendiz Carioca** visando estabelecer uma parceria entre as empresas que cumprem a Lei nº 10.097/2000 e o Decreto Federal nº 5.598/2005 e o Poder Público". Lei de iniciativa do Poder Legislativo **padece de vício formal de inconstitucionalidade em face da Carta Estadual**, cujo art. 112, § 1º, II, d, reserva à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. Ademais, ao dispor sobre condições de realização de atividades de aprendizagem profissional, invade matéria de competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I), além de tratar de matéria de competência concorrente entre os Estados e a União para legislar sobre proteção à infância e à juventude. Vício igualmente material na afronta à norma do art. 74, XV, da Constituição estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade.

(TJ-RJ - ADI: 00408625720138190000 RJ 0040862-57.2013.8.19.0000, Relator: DES. JESSE TORRES PEREIRA JUNIOR, Data de Julgamento: 19/05/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 16/07/2014 16:53)

Ante o exposto, considerando que a criação de selo municipal evoca a competência do Poder Executivo, como também a jurisprudência mais recente reconhece que se debruça sobre a organização administrativa do Executivo, o projeto em esboço invade competência legislativa cuja iniciativa pertence àquele outro Poder, além violar o princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal verificada.

6. DA EMENDA

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido desfavorável à **admissibilidade do Projeto de Projeto 8.794/21**, tendo por fundamento a ilegalidade e inconstitucionalidade de seus termos.

É o parecer, à superior consideração.

Câmara Municipal de Caruaru, 19 de Abril de 2021.

Anderson Mélo
OAB-PE 33.933D

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

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto.
Consultor Jurídico Geral

Stefany Mariano de Moura
Estagiária de Direito