



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1129/2021

DATA ENTRADA: 25 de Fevereiro de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.841/2021

Ementa: Institui um memorial virtual para as vítimas de covid-19 e os profissionais envolvidos no combate a pandemia e da outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.841/2021, de autoria do Vereador Mano do Som, que visa instituir um memorial virtual para as vítimas de covid-19 e os profissionais envolvidos no combate à pandemia 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.

Segundo justificativa anexa ao presente: “*Sabemos que muitas famílias foram abaladas por essa pandemia. E o presente projeto visa homenagear os cidadãos caruaruenses, que infelizmente, perderam suas vidas devido a Covid-19*”.

“*Assim, esse memorial, ficará disponibilizado eternamente, de forma digital, para o registro histórico de nossa cidade, para as presentes e futuras gerações.*”

Pugna, desde já pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, convocando os nobres pares para votarem favorável ao projeto.

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 ser utilizada 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.

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 assuntos de interesse local. Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência do município.



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 Regimento Interno, c/c o parágrafo único do art. 22 da LOM.

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 projeto será enviado para sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo.

5. MÉRITO

O projeto de lei pretende instituir um memorial virtual para as vítimas de covid-19 e os profissionais envolvidos no combate à pandemia e dá outras providências. Indubitável os bons propósitos, visto que inúmeras pessoas foram vítimas da COVID-19, e em muitos casos os familiares não conseguiram dar o último adeus.

O ponto principal em questão e que é o fundamento da proposição – fora a homenagem – é a instituição de **um memorial no site oficial da prefeitura**. Memorial que prestará homenagem aos profissionais envolvidos e às vítimas, inclusive com o testemunho de parentes e amigos em caráter perpétuo.

O memorial virtual, embora carreado de simbolismo, não deixa de ter estrutura de órgão público e, como bem sabido, legislar sobre alteração da estrutura de poder e órgãos públicos é matéria de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

Entende-se que o memorial é um órgão porque, no Brasil, adotou-se a **Teoria do Órgão**, de origem do jurista alemão **Otto Gierke**, que atribui aos órgãos à vontade do próprio



Estado, sendo, estes órgãos, compostos de agentes. Sobre este assunto discorreu **Carvalho Filho**¹:

“Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõem o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanhas as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os órgãos públicos.”

Neste sentido, simplifica o mestre **Hely Lopes Meirelles**²:

[...] os órgãos são, centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Órgãos, portanto, são apenas centros de competências instituídos pelo Estado, sendo todo o conjunto de repartições compreendido entre a pessoa jurídica e os agentes a quem sua atuação é imputada.

Ora, a competência do memorial virtual das vítimas da COVID-19 é reunir informações dos agentes públicos envolvidos, e das vítimas, e providenciar testemunhos sobre os mesmos, ou seja, o órgão “memorial virtual” deve reunir todas as informações públicas, providenciar todas as autorizações para exposição da imagem dos falecidos, pedir autorização expressa para uso da imagem de todos profissionais envolvidos e, com a equipe técnica devida, providenciar a colheita e edição do testemunho de parentes e amigos das vítimas para, aí sim, disponibilizar em site oficial.

Como se vê, não é mero site ou publicidade de ato público, mas sim a estruturação de órgão específico do Poder Público com o fim de prestar homenagem aos profissionais e vítimas de tão infame doença. Deste modo, sem dúvidas, estamos diante de claro víncio de iniciativa, senão vejamos:

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. P. 30. ISBN 9788537509012

² MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009, p.68.



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, 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**.

Além do mais, resta 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. 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.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI MUNICIPAL Nº 10.323/2019. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a lei que confere nova atribuição a órgão público municipal responsável pela gestão do pecúlio dos servidores públicos municipais, autorizando-o a celebrar contrato com empresa para gerir o pecúlio, porquanto esta matéria diz respeito ao funcionamento de um órgão público municipal, bem como a celebração de contrato por ele, tratando-se, portanto, de matéria que, além de versar sobre celebração de contrato, altera o funcionamento de órgão da administração municipal, motivo pelo qual a iniciativa legislativa, nesse caso, é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 2º, 77, I, V e VII, da Constituição do Estado de Goias. De fato, a norma invocada na origem como parâmetro de controle, consubstancia, em verdade, concretização do princípio da separação dos poderes. Por essa razão, lei de iniciativa parlamentar que dispunha sobre matéria constante do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, não apenas ofende diretamente o referido dispositivo, como também atenta contra o princípio fixado no art. 2º da CRFB. Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO : ARE 5410285-12.2019.8.09.0000 GO 5410285-12.2019.8.09.0000 - Inteiro Teor. Em 05.03.2021.

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. REGRAS PARA O PROVIMENTO E A INVESTIDURA DE CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDÀ COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. 2. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada. 3. Agravo interno conhecido e não provido.

(STF - RE: 1254851 RJ 0020394-67.2016.8.19.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 05/10/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: 14/10/2020)

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 projeto de lei desrespeita a harmonia e a independência dos Poderes, fundamentado em todos os artigos supramencionados, que exigem atenção e obediência por parte do Poder Legislativo.

6. DAS EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** – a Consultoria Jurídica Legislativa pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 8.841/2021

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 26 de abril de 2021.

Anderson Mélo
OAB/PE 33.933
[Analista Legislativo – Esp. Direito] mat. 740-1

Ruana Karina da Silva
Estagiária de Direito

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
CONSULTOR JURÍDICO GERAL