



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N

PROTOCOLO: 1604/2021

DATA ENTRADA: 26 de março de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.884 de 2021

Ementa: Dispõe sobre o Programa Segurança Infantil na rede pública de ensino do município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que dispõe sobre a criação do Programa Municipal da Segurança Infantil e dá outras providências. Projeto de lei nº 8.884, de autoria do **Vereador IRMÃO RONALDO**.

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 projeto: “*Excelentíssimo senhor Presidente e nobres Vereadores, tenho a honra de encaminhar este projeto de lei para apreciação e aprovação, visto que nossos alunos necessitam de conhecimento e orientação acerca dos riscos e perigos do enfrentamento da vida cotidiana, bem como a prevenção de acidentes e incêndios, além de promover noção de primeiros socorros.*”

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.

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 ressalta-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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



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. MÉRITO

A intenção do parlamentar é louvável, pois trata da segurança diária dos alunos que fazem parte das escolas municipais, entretanto, o projeto extrapola os limites legais e acaba por adentrar na seara do administrador público, situação que leva, inexoravelmente, a colidir com o Princípio da Separação dos Poderes.

Como já dito, e devidamente pacificado nesta Consultoria, a criação de leis **“meramente autorizativas”** revela uma ingerência intrínseca em assuntos que exigem competência privativa. Basta para tanto ler o conteúdo do Art. 3º da proposição e restará evidente a criação de obrigações novas para órgãos e estruturas do Executivo, observe-se:

“Art. 3º - Fica autorizada a Prefeitura Municipal de Caruaru, juntamente com a Secretaria de Educação e Esportes firmar convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Pernambuco, a fim de implantar o referido programa.”



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).

Vale a pena salientar que a criação de programas governamentais é atribuição da administração pública, portanto o poder legislativo não poderá invadir as competências da administração pública, e nem a administração pública poderá invadir as competências do poder legislativo, **prevalecendo a máxima da independência e harmonia dos Poderes**.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“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).

Além do mais, a doutrina somente sintetiza a posição dos Tribunais pátrios sobre o tema, eis o teor das ementas:

TJ-RJ- DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00443273020208190000
PEDIDO CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA O PROGRAMA
VOLTA REDONDA SUSTENTÁVEL. APARENTE FUMAÇA DO BOM
DIREITO QUANTO AO VÍCIO DE INICIATIVA. PERICULUM IN MORA
CONFIGURADO. 1. Representação de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar,
tendo em mira a Lei Municipal nº 5695/2020, de iniciativa parlamentar, que cria
programa municipal denominado "Volta Redonda Sustentável", de incentivo à
minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas unidades prediais e
territoriais urbanas, bem como dispõe sobre outras políticas públicas
ambientalmente sustentáveis e ecologicamente corretas. **2. Primo ictu oculi, a
inconstitucionalidade só aparece no vício de iniciativa com base arts. 112, § 1º,
II, d, 145, VI da CERJ, tendo em vista que a leitura da lei conduz à impressão
de que foram criadas atribuições aos órgãos do município em termos de**



atividades de fiscalização. 3. Em relação ao periculum in mora, considerando que o prazo da vacatio legis - que no caso se confunde com o prazo de regulamentação da lei - alcança seu fim próximo, afigura-se oportuna a suspensão da lei. 4. Medida Cautelar deferida. Julgado em 22/12/2020.

TJ-GO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 0263035722019809000

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. LEI MUNICIPAL INSITUÍDORA DO PROGRAMA PEDALANDO E GERANDO ENERGIA LIMPA. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ALUDIDO DIPLOMA LEGAL.

L. Uma vez presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da criação de despesas aos cofres públicos para implementação do projeto instituído pela lei impugnada, com possível interferência na independência funcional do Poder Executivo, é prudente suspender, por cautela, a eficácia da Lei **municipal**, durante o trâmite desta ação, em virtude de provável **vício de iniciativa** no processo legislativo. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. Julgado em 27/09/2019

TJ-ES – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00243148420188080000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI **MUNICIPAL** INSTITUIÇÃO DE **PROGRAMA** DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA **VÍCIO DE INICIATIVA** COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO **MUNICIPAL** CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de **iniciativa** privativa do Prefeito **Municipal** as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. **2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual.** 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de **programas** ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Julgado em 26/07/2019

Sendo assim, conclui-se, pela inconstitucionalidade do presente projeto de lei, pois, incorre em competência exclusiva do Poder Executivo Municipal.



6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do R.I, opina – de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 8.884 de 2021, por conter vício de iniciativa.

A sugestão legislativa indicada, por esta Consultoria, é a confecção de anteprojeto de lei a ser enviado ao Executivo, via requerimento, para posterior apresentação.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 11 de maio de 2021

Anderson de Mélo
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral

José Israel de Lima Neto
Estagiário de Direito

