

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N

PROTOCOLO: 3670/2021

DATA ENTRADA: 06 de julho de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.003 de 2021

Ementa: Institui o “Programa Passeio Limpo” no âmbito do município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes sobre o projeto que Institui o “Programa Passeio Limpo” no âmbito do município de Caruaru. Projeto de lei nº 9.003, 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: A finalidade do Projeto de Lei é incentivar as pessoas a manter a cidade limpa, recolhendo os dejetos dos seus animais domésticos. Para isso, preferencialmente em praças e parques públicos, serão instalados dispositivos para distribuição de saquinhos plásticos biodegradáveis, uma vez que, muitas vezes, a justificativa para o não recolhimento desses dejetos é o esquecimento do saquinho plástico na hora do passeio diário. Além disso, o intuito é também evitar a proliferação de doenças provocadas por fezes de animais. Dessa forma, pedimos o apoio aos nossos Pares para a aprovação desta Proposição, que visa atender ao interesse público da população caruaruense.

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 das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

No tocante a competência municipal, vê-se que legislar sobre “programa passeio limpo” não repercute na seara da União, sendo, deste modo, de competência municipal, nos termos do Art. 30, incisos I e II da CRFB/88.

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

5.1 – Posição Legal:

A intenção do parlamentar é louvável pois o projeto de lei em questão demonstra preocupação com a saúde pública e traz uma maior limpeza nos ambientes comuns do município, sendo desta forma um bem estar para a população.

Acontece que, **muito embora revestido formalmente de lei**, a matéria contida na proposição é, em verdade, **um ato concreto administrativo**, visto que seu objetivo é “instalar

dispositivos para distribuição de saquinhos plásticos para recolhimento de fezes de animais nos passeios públicos’, eis o teor do Art. 2º, agora reproduzido:

Art. 2º O “Programa Passeio Limpo” **consiste na instalação de dispositivos para distribuição de saquinhos plásticos biodegradáveis** para a população recolher as fezes dos animais domésticos. Parágrafo único. Os dispositivos mencionados no caput serão instalados, preferencialmente, em praças e parques públicos.

Como já sabido, o regimento é o Código Interno da Casa, servindo como primeiro parâmetro para controle e manutenção das ações *interna corporis*. Para a 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 da “*disponibilização de sacos plásticos biodegradáveis para fins de recolhimento das fezes animais*”, ou seja, segundo expressa disposição do caput: “*Os dispositivos mencionados no caput serão instalados, preferencialmente, em praças e parques públicos*”.

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 a mesma estrutura e cria novas atribuições às Secretarias de governo, afinal a implantação e distribuição dos dispensers com sacolas biodegradáveis trata de atribuições de Secretarias e Departamentos.

Ultrapassa da 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 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, imiscuindo-se sobre as atribuições do Poder Executivo e sua estrutura interna.

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 ou 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 estruturam ou alterem órgãos e 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 implementação 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.

5.2 Posição do Supremo Tribunal Federal:

A legislação municipal e Estadual, supracitadas, não estão tão evoluídas quanto a posição do Supremo Tribunal Federal. Para este, a criação de lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, não invade competência exclusiva do Chefe do Executivo, vide o enxerto:

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.

Ainda que ciente dessa posição, a Consultoria Jurídica Legislativa, diante da presunção de Constitucionalidade das leis supracitadas, e de nenhuma notícia de afastamento das mesmas, mantém o entendimento pela inconstitucionalidade do projeto, haja vista que não se trata apenas de criação, mas de verdadeira imposição na seara administrativa do município.

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 9.003 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 pelo poder competente.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 03 de Setembro de 2021.

Anderson de Melo
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