



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: **4874/2021**

DATA ENTRADA: 30 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.104/2021

Ementa: Cria o “Selo Verde” para empresas que cumpram com as normas de acessibilidade e cotas de vagas de trabalho para pessoa com deficiência, no âmbito do município de Caruaru, e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da comissão permanente pertinente, sobre o **Projeto de Lei nº 9.104/2021**, de autoria do **Vereador Irmão Ronaldo**, que Cria o “Selo Verde” para empresas que cumpram com as normas de acessibilidade e cotas de vagas de trabalho para pessoa com deficiência, no âmbito do município de Caruaru, 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: *“Para este Projeto, leva-se em consideração a necessidade essencial de incentivar os empresários do município de Caruaru a contratar para o seu quadro de funcionários mais pessoas com deficiência, não apenas o mínimo exigido por lei, mas buscando tornar o ambiente de trabalho amigável com a inclusão acessível de clientes e colaboradores. A criação do “Selo Verde” significará, também, em relação às empresas que conquistarem menor índice de autuação, fiscalização e observância às boas práticas de governança, uma vez que suas práticas estarão absolutamente legais. A existência e exibição desse Selo se faz necessária não só para existir uma transparência maior para com a sociedade, mostrando a responsabilidade social, sabemos que hoje temos uma população cada vez mais consciente que optam pelos seus hábitos de consumo em empresas que seguem a normas e leis*



brasileiras. Mas também para que a própria pessoa com deficiência, ao pensar em ir ou adentrar a empresa já saiba se aquele espaço vai ou não recebe-la da forma como ela tem direito.”

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, apoio legislativo nas audiências públicas, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados por quaisquer órgãos/departamentos da Câmara. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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 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 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, compreende-se que está correta a competência do projeto de lei.



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:

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 discussões, será a mesma enviada para posterior sanção ou veto por parte do Poder Executivo, nos termos do Art. 173 do R.I.

5. MÉRITO

O projeto de lei cria o “Selo Verde” para empresas que cumpram com as normas de acessibilidade e cotas de vagas de trabalho para pessoa com deficiência, no âmbito do município de Caruaru, e dá outras providências.

A iniciativa legislativa está carregada de bons propósitos, levando em consideração a importância da inclusão de pessoas portadoras de deficiência no mercado de trabalho. Vale destacar que as pessoas com deficiências (PCD) possuem garantias dadas pela Constituição Federal de 1988 e leis complementares (Lei. 7.853/89), Lei nº 8.213/91, também conhecida como Lei das Cotas e normas internacionais (Convenção 159-83 OIT e a Convenção Interamericana Para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra Pessoas Portadores da Deficiência).

No entanto, **a criação de selo**, incide sobre o funcionamento da Administração Municipal, sendo assim, **cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo**, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e a decidir a execução das atividades governamentais. O fundamento para tanto estão elencadas nos artigos 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município:



Art. 61, § 1º, CF - **São de iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 19, §1º - **É da competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)



V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

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:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Reforçando os dispositivos supracitados, **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)

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer *jus* à nova frente de serviço a ser desenvolvida, visto que a mesma **cria novas obrigações e gastos** para o Executivo, interferindo dessa forma na **seara do Executivo**.

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar**. A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, **contém vício de iniciativa**, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Cumpramos 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).

Assim, a **criação de selo** no município é competência do Chefe do Poder Executivo. **Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade**, sendo estes os entendimentos dos tribunais, vejamos:



(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, 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)

Dessa forma, considerando que a criação de selo municipal evoca a competência do Poder Executivo, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

6. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nestas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 172 do Regimento Interno:

Art. 172 – A indicação é a proposição que visa sugerir medidas executivas ou legislativas aos poderes públicos.

Parágrafo único – As indicações têm procedimento semelhante aos requerimentos, solicitado à Mesa Diretora o seu encaminhamento.

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que o edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

7. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 9.104/2021.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 29 de Novembro de 2021.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

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

RUANA KARINA DA SILVA

Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO

Consultor Jurídico Geral