

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 14-A/CJLEG

PROTOCOLO: 4727/2021

DATA ENTRADA: 23 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.094 de 2021

Ementa: Institui o Programa de Diretrizes para incentivo ao uso da Musicoterapia como Tratamento Terapêutico Complementar de Pessoas com Deficiências, Síndromes e/ou Transtorno do Espectro Autista (TEA), no Município de Caruaru e dá outras providências.

1 RELATÓRIO

Trata-se de **Parecer Jurídico**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes, sobre o projeto que institui o Programa de Diretrizes para incentivo ao uso da Musicoterapia como Tratamento Terapêutico Complementar de Pessoas com Deficiências, Síndromes e/ou Transtorno do Espectro Autista (TEA), no Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.094/2021, de autoria do **Vereador IRMÃO RONALDO**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“A música também melhora sintomas físicos e emocionais, e traz qualidade de vida aos pacientes. No trabalho terapêutico se pode resgatar a memória, aliviar a ansiedade, estimular a comunicação, aliviar dores e reduzir o grau de estresse, entre outros objetivos”*.

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. 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.

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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

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 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.

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, nos termos do Art. 30, incisos I e II da CRFB/88. Em termos gerais, vê-se que a matéria não repercute na seara da União e nem na residual dos Estados, sendo um tema afeito ao município e seus programas institucionais.

Portanto, como o objeto é a instituição de programa público municipal, presentes e legais a admissibilidade, a adequação e a competência do ente.

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, 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 municipal¹.

5 MÉRITO

A intenção do parlamentar é instituir o programa de diretrizes para o incentivo e uso da Musicoterapia como tratamento de doenças e síndromes, **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**.

O objeto da proposição é o seguinte: *“Fica instituído as diretrizes para Incentivo ao uso da Musicoterapia como Tratamento Terapêutico Complementar de Pessoas com Deficiências, Síndromes e/ou Transtorno do Espectro Autista (TEA), podendo ser realizada em equipe multidisciplinar por clínicas de reabilitação e outras instituições públicas ou privadas, que ofereçam o referido tratamento no Município de Caruaru”*.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, **e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

A Consultoria Jurídica Legislativa – utilizando-se da doutrina nacional – entende que a proposição reverbera na competência privativa do administrador público e eis os argumentos:

“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).

Cumprido recordar também 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, 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;

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;

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 dos tribunais 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 o 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 com assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos o 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 o implemento 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*, não adentrar no ordenamento jurídico.

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 9.094 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 indicação, para posterior apresentação pelo mesmo.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 09 de Março de 2022.



Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

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

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral