



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 35-A/2022 CJLEG

PROTOCOLO: 4238/2021

DATA ENTRADA: 29 de Julho de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.055 de 2021

**Ementa:** Dispõe sobre a instalação de câmeras de vídeo nos uniformes e nas viaturas da Guarda Municipal de Caruaru

### RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto de lei que dispõe a instalação de câmeras de vídeo nos uniformes e nas viaturas da Guarda Municipal de Caruaru, ou seja, o Projeto de lei 9.055/21 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 utilização dos equipamentos tem como objetivo evitar eventuais abusos contra os cidadãos e registrar também desacatos e atos de violência cometidos contra os Guardas, tendo em vista que a tecnologia vai captar áudio e vídeo ao vivo, oferecendo mais segurança e transparência nas atividades policiais*”.

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

**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** 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.

### **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.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, serviço público municipal, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

Dessa forma, a matéria em questão é de Competência da presente Casa Legislativa, sendo clara a sua admissibilidade.

### **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.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

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.

## MÉRITO

Buscando priorizar a segurança dos guardas municipais e, também, da população, o parlamentar lançou o projeto de lei nº 9.055/21, que visa à instalação de câmeras de vídeo nos uniformes e nas viaturas da Guarda Municipal de Caruaru.

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 entanto, a iniciativa legislativa, embora repleta de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Estadual, pois invade claramente a seara do Poder Executivo**. Nesse particular, **o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública**, interferindo na gestão da coisa pública.

Os tribunais pátrios possuem entendimento já pacificado sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. LEI MUNICIPAL Nº 10.095/2017 DISPONDO SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE SEGURANÇA NOTURNA . INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. **Lei municipal elaborada mediante proposta parlamentar dispondo sobre a Política Municipal de Segurança Noturna, por gerar despesas aos cofres públicos e implicar interferência na gestão administração municipal, é reservada à iniciativa legislativa constitucionalmente outorgada ao Chefe do Poder Executivo. 2. Tratando-se de vício insanável, a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.095/2017 é**

**medida que se impõe. Ação direta de inconstitucionalidade, com julgamento de procedência do pedido.**

(TJ-GO - ADI: 02881509520198090000 GOIÂNIA, Relator: Des(a). GILBERTO MARQUES FILHO, Data de Julgamento: 11/03/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ de 11/03/2021)

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.385, de 31 de julho de 2006, do Município de Americana - Autorização para o Prefeito Municipal fornecer colete antibalístico ao efetivo da guarda municipal de Americana - Vício de Iniciativa - Ocorrência. 1. A norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, e que cria despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidência vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade. 2. A circunstância de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade, pelo fato de estar ela disposta sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Poder Executivo. Ação procedente.

(TJ-SP - ADI: 01216471120138260000 SP 0121647-11.2013.8.26.0000, Relator: Itamar Gaino, Data de Julgamento: 27/11/2013, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/12/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA À HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INTEGRANTES DA CASA LEGIFERANTE DO MUNICÍPIO. PROJETO DE LEI QUE VERSA SOBRE A CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA GUARDA MUNICIPAL E DA SECRETARIA DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA DECLARADA. EFEITOS EX TUNC. A Lei Municipal nº 786/2010 de Bela Vista do Paraíso, proveniente do Projeto de Lei nº 46/2009 de autoria de parte dos membros da Casa legislativa municipal, a qual trata da criação e estruturação de órgão a ser integrado no âmbito da Administração Direta, inclusive com disposição sobre quadro de pessoal e regime jurídico de servidor, matérias, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo local, é formalmente inconstitucional por violação dos artigos 66, incisos I, II e IV e 87, incisos IV e VI, da Constituição do Estado do Paraná, aplicável por força do princípio da simetria.

(TJ-PR 7509939 PR 750993-9 (Acórdão), Relator: Sônia Regina de Castro, Data de Julgamento: 04/05/2012, Órgão Especial)

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.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 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)

Quando ao 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**.

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).

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública. Contudo, é recomendado a apresentação do texto do projeto como Anteprojeto ao Poder Executivo, para que o devido trâmite seja seguido.



## DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nestas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer 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 à importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.055 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 04 de Maio de 2022.

**ANDERSON MÉLO**  
OAB-PE 33.933D  
|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

**Camila Costa Vieira da Silva**  
Estagiária de Direito – CLJ

De acordo.

**JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO**  
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

