



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº48-A/2022 CJLEG
PROTOCOLO 4.583/2021
DATA DE ENTRADA 16 de Agosto
PROJETO DE RESOLUÇÃO nº 748 de 2021

Ementa: Institui o Banco de Ideias Legislativas na Câmara Municipal de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado ao **relator(a)** das Comissões permanentes pertinentes, referente ao projeto de Resolução nº 748/2021, que institui o banco de ideias legislativas no âmbito da Câmara Municipal de Caruaru.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica perante as leis de regência.

O Parlamentar justifica que: *“O Banco de Ideias Legislativas é uma ferramenta que institui um canal permanente de comunicação entre o Poder Legislativo Municipal e a população da Cidade de Caruaru, de modo que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil etc. possam apresentar sugestões para a criação, modificação e revogação de leis municipais diretamente aos membros do Parlamento, através da internet;”*.

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, escrito ou oral, por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõem as Comissões especializadas, 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. 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. 246 – As Comissões Permanentes poderão solicitar a audiência de órgãos e técnicos do Poder Executivo e da própria Câmara quando necessitarem de esclarecimentos sobre o assunto sujeito à sua apreciação.

Assessorar é prestar assistência profissional, ou seja, acompanhar os atos, garantindo-lhes a devida legalidade. Os atos, das comissões, que exigem acompanhamento da devida legalidade estão previstos no Art. 149 do R.I:

Art. 149 – O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, **a manifestação do relator** sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.



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.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, 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.

E 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 resolução 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 a 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 assunto de interesse local ou suplementar a legislação, Federal e Estadual, no que couber. *In caso*, tratar sobre alteração legislativa referente ao “banco de ideias legislativas” é claramente uma competência do ente municipal, nos termos do Art. 30, inciso II da CRFB/88.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, 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. DO MÉRITO

A proposição em estudo busca instituir um banco de ideias legislativas. O foco é permitir a participação de populares na formulação, inserção e apresentação de proposições que possuam potencial para transformasse em legislação municipal.

Em termos amplos, o parlamentar pretende organizar a estrutura para receber as proposições, selecioná-las e disponibilizá-las para os edis, usando para tanto a organização e o funcionamento da Casa Legislativa.

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.



Acontece que, **por força regimental**, nos termos do Art. 132, é da competência privativa da Mesa Diretora a iniciativa das proposições que versem sobre a organização, funcionamento, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, eis o conteúdo:

Art. 132 – É da competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal a iniciativa das proposições que versem sobre:

I – **sua organização, funcionamento**, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços; (g.n)

Como já predito, a proposição, ao se debruçar sobre a estrutura da Câmara Municipal, determinando a instituição do banco de ideias legislativas, cuja obrigação será o que receber, selecionar, catalogar e disponibilizar as ideias providas dos cidadãos, o que acaba por adentrar em uma seara que é **privativa da Mesa Diretora**.

Além do mais, nos termos do Art. 5º da proposição, todas as ideias e sugestões seriam avaliadas conforme o termo de uso, ou seja, uma nova competência a par daquelas já previstas no Art. 132 do R.I:

Nesse contexto, aplicando *mutatis mutandis* idêntico raciocínio jurídico para projetos que tratam da competência do Executivo, seguem jurisprudências que confirmam o caráter da **legalidade da devida iniciativa**, tal como aqui sustentado:

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 INSITUIDORA 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



Portanto, a Consultoria Jurídica Legislativa entende que a proposição contraria disposição expressa do Regimento Interno da Câmara Municipal, fato que impõe a não aceitação dessa proposição pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124² do R.I.

6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** – a Consultoria Jurídica Legislativa pela ilegalidade e antirregimentalidade do Projeto de Resolução 748/2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 07 de Junho de 2022.

Anderson Mélo

OAB-PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] **Mat. 740-1**

Jose Israel de Lima Neto

Estagiário de Direito

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral

² **Art. 124** – Não será aceita pela Mesa proposição que:

I – contrarie disposições das Constituições do Brasil e do Estado de Pernambuco; de leis federais e estaduais, da Lei Orgânica Municipal e deste Regimento;