



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 92-A/2022 CJLEG
PROTOCOLO: 1627/2022
DATA ENTRADA: 11 de Abril de 2022
PROJETO DE LEI nº 9.277 de 2022

Ementa: Determina que veiculem no carnê do IPTU, enviado ao consumidor, canais de denúncia de crimes de maus-tratos e frases de conscientização em defesa dos animais.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes, o projeto que determina que veiculem no carnê do IPTU, enviado ao consumidor, canais de denúncia de crimes de maus-tratos e frases de conscientização em defesa dos animais. Projeto de Lei nº 9.277/22, autoria do **Vereador Anderson Correia**.

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 presente: *“Este projeto de lei visa conscientizar a população, por meio de mais um canal informativo que atinge milhares de casas e pessoas no município, que recebem o carnê do IPTU, acerca de como realizar denúncias de crimes de maus-tratos, além de levar a toda população a conscientização da defesa animal em meio à sociedade, com incentivo por meio de campanhas (...). Desta forma, qualquer iniciativa que auxilie o combate a estes crimes é importante, seja com ações preventivas ou repressivas. A conscientização da população também representa vetor fundamental para combater os maus-tratos. A difusão de canais de denúncia e frases de conscientização, por meio do carnê do IPTU, se constitui em instrumento fundamental na luta contra os maus-tratos e na conscientização social em prol da*



causa animal, visto que esses carnês são distribuídos amplamente em todo o município. Assim, submeto-o à apreciação dos Pares desta Casa para obtenção de um juízo de valor, de maneira que seja no sentido da aprovação do pleito”.

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 dessa 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.

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 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, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os Municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo

desta forma, assuntos referentes à defesa dos animais, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, conforme deixa claro o Art.30 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Dessa forma, a matéria em questão revela-se de pertinência deste ente municipal, sendo, portanto, respeitada a pertinência constitucional, tornando-o assim apto para tramitação.

4 DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Nos termos do art. 115 do Regimento Interno, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria absoluta, simples ou dois terços. Por maioria simples, metade mais um dos membros, a Câmara deliberará sobre todas as proposições, eis o texto legal:

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.

Em sendo aprovado, será assinado e enviado para posterior sanção ou veto, pelo Poder Executivo¹, prosseguindo com os demais trâmites legislativos.

5 DO MÉRITO

A iniciativa do Parlamentar é louvável, tendo em vista que a preocupação com a defesa dos animais é extremamente importante, a proposição possui o objetivo de alertar a população sobre a violência contra os animais, trazendo no carnê do IPTU do município frases sobre o tema e números para que a população denuncie supostos casos.

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.

Art. 1º - Determina que seja veiculado no carnê do IPTU, enviado ao consumidor, canais de denúncia de crimes de maus-tratos e frases de conscientização em defesa dos animais.

Legislar sobre atribuições do Poder Executivo, nesta urbe, é uma tarefa bastante tênue, ainda mais quando o Regimento Interno e a Lei Orgânica se utilizam de termos amplos para tratar de temas e matérias de iniciativa privativa, o que exige parcimônia do intérprete.

De fato, a proposição busca legislar sobre norma de publicidade institucional do Poder Executivo, exigindo que os carnês do IPTU contendam frases e disponibilizem os canais de denúncias de crimes de maus tratos em animais.

De fato, a proposição não determina como fazer, mas somente o que fazer. Tal menção é relevante diante do fato de que existem posicionamentos antagônicos, dos tribunais pátrios, sobre a iniciativa, o que revela a complexidade do tema.

5.1 Corrente que entende pela Invasão de Competência Própria do Executivo.

A proposição impõe que a administração pública divulgue “canais de denúncia de crimes de maus-tratos e frases de conscientização em defesa dos animais” nos carnês de IPTU enviado aos contribuintes.

De fato, a ação parlamentar incide sobre a propaganda institucional do Poder Executivo, determinado o que este deve fazer, incorrendo em nítida invasão de competência própria, porquanto **dispôs sobre atos de planejamento e gestão de serviço prestado a municipalidade**, isto é, imiscuiu-se em atividade cujo **exercício é inerente ao Executivo Municipal**.

Segundo tal corrente, a proposição, e semelhantes, **viola a chamada reserva de administração**, nos termos do que consta no Art. 19, §1º e incisos da Constituição de Pernambuco, que aludem a competência privativa para atos de gestão da administração, eis que inadmissível ingresso do Poder Legislativo nas atribuições afetas à esfera Executiva, eis as normas citadas:



Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. [\(Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017.\)](#)

§ 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.

Na precisa lição de Hely Lopes Meirelles, “*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*” (in “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).

Seguem os julgados com o entendimento pacificado sobre a matéria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Ribeirão Preto. Lei nº 14.296, de 1º de março de 2019, de iniciativa parlamentar, **que impõe ao Poder Executivo a obrigação de gravar nos carnês de IPTU informações sobre o direito de isenção do imposto**. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma que institui verdadeira campanha de exercício da cidadania, avançando sobre área de planejamento e gestão. **Matéria reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo**. Disciplina normativa que, nesse caso, não se confunde com o direito de acesso à informação (na acepção do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal), nem com o dever de transparência ou publicidade dos atos estatais, pois a isenção de imposto decorre de lei, e não de ato administrativo. Hipótese de competência legislativa concorrente afastada. Ação julgada procedente.” (ADI n. 2122419-27.2019.8.26.0000, Des. Rel. Ferreira Rodrigues, j. 18.09.2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.283/2014, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE DETERMINA QUE OSCARNÊS DE IPTU INFORMEM NA CAPA E CONTRACAPA AS HIPÓTESES DE ISENÇÃO DO IMPOSTO - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - OFENSA AOS ARTIGOS 5º E 47, III E XIV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **AO PODER EXECUTIVO CABE ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO NORMA IMPUGNADA QUE IMPÕE AO EXECUTIVO ATO CONCRETO DE GESTÃO, CONSISTENTE NA ESCOLHA DA FORMA QUE SERÁ REDIGIDO O CARNÊ DE COBRANÇA DO IMPOSTO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA AÇÃO PROCEDENTE.**” (ADI n. 2001604-35.2018.8.26.0000, Des. Rel. Ferraz de Arruda, j 16.05.2018)

Assim, o projeto de lei não se amolda ao princípio da divisão dos poderes, sendo incompatível com as normas constitucionais supracitadas, invadindo a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Executivo e a reserva de administração no tocante a criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos.

5.2 – Corrente que entende pela Legalidade da Proposição.

Como já devidamente exposto, há corrente doutrinária que entende pela legalidade de proposições que disponham sobre matérias de cunho administrativo, interpretando de forma restritiva as previsões normativas que aludem a competência exclusiva do Chefe do Executivo.

A inclusão de frases sobre proteção aos animais, bem como telefones de denúncias de maus-tratos, nos carnês do IPTU **não altera a estrutura da administração pública local e nem trata do regime jurídico dos seus servidores.**

Segundo o Desembargador Márcio Bartoli, do TJSP, “*A legislação impugnada regulamenta publicidade administrativa, matéria não reservada à ignição exclusiva do Poder Executivo, pois não prevista nos referidos róis taxativos (CF e da CE)*”.

Esse mesmo entendimento é colocado em voga nos entendimentos agora explicitados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL 12.272, DE 15 DE OUTUBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA - **INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES NAS GUIAS DE RECOLHIMENTO DO IPTU - VÍCIO DE INICIATIVA - INOCORRÊNCIA - MATÉRIA NÃO INCLUÍDA NO DISPOSITIVO QUE TRATA DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - NÃO OCORRÊNCIA - MATÉRIA NÃO RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR** - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. - As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, aplicável, em razão do princípio da simetria, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, são aquelas elencadas no artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual, nas quais não se enquadra a matéria tratada pela lei municipal 12.272, de 15 de outubro de 2015, do Município de Uberlândia - A lei municipal 12.272, de 15 de outubro de 2015, do Município de Uberlândia, além de não criar, nem aumentar tributo, não concede isenções fiscais, apenas dispõe sobre a obrigatoriedade de se inserir na guia de recolhimento do IPTU dos munícipes, que se enquadrarem nas leis municipais 4.166/85, 4.399/86, 4.940/89, 5.939/94 e 6.066/94 (leis que concedem isenções fiscais), a palavra "isento", e no quadro referente ao valor, o número "00,00"; não gerando, assim, aumento de despesas, mas visando apenas privilegiar a transparência dos atos públicos, assegurando aos cidadãos o direito à informação. Afinal, se já existe lei municipal que isenta o munícipe do pagamento de IPTU, a Administração Pública tem o dever de informá-lo de tal situação - A lei municipal impugnada não dispõe sobre matérias reservadas constitucionalmente à lei complementar.

(TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150905230000 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 26/10/2016, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/11/2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.746.615-2 DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA RELATORA: DESª SÔNIA REGINA DE CASTROAÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.223/2017, DO MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA, QUE DISPÕE **SOBRE A DIVULGAÇÃO DO DISQUE DENÚNCIA NACIONAL, CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER E CONSELHO TUTELAR NAS FATURAS DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA.** 1- ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. ARTIGO 66, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **INOCORRÊNCIA. DIPLOMA LEGAL QUE SE LIMITA A AUTORIZAR A INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES NAS FATURAS DO SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DO MUNICÍPIO, SEM TRAZER QUALQUER ÔNUS AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURA E NAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PRECEDENTES.** 2- AVENTADA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. VÍCIO NÃO VERIFICADO. ALEGAÇÕES GENÉRICAS NO SENTIDO DA INADEQUAÇÃO DA MEDIDA ESTABELECIDADA PELO DIPLOMA IMPUGNADO. LEI MUNICIPAL QUE APROXIMA OS MUNICÍPIOS DE SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO E PREVÊ MEDIDA ÚTIL E



ADEQUADA À PERSECUÇÃO DE SUAS FINALIDADES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1746615-2 - Curitiba - Rel.: Desembargadora Sônia Regina de Castro - Unânime - J. 15.04.2019) (TJ-PR - ADI: 17466152 PR 1746615-2 (Acórdão), Relator: Desembargadora Sônia Regina de Castro, Data de Julgamento: 15/04/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 2486 02/05/2019)

Em resumo, o projeto de lei não cria novas obrigações para o Poder Executivo, visto que o carnê é entregue de forma anual. Outra questão de suma importância diz respeito aos gastos que, no caso em concreto, não restam configurados, pois a confecção do carnê já possui um custo natural e a inclusão das frases e contatos propostos pelo parlamentar não aumentará os seus custos.

Do ponto de vista constitucional, a proposição possui embasamento na interpretação restritiva das normas limitadoras de competência, tanto da Constituição Federal quanto da Estadual, presentes na Repercussão Geral no RExt com Agravo 878.911, nos seguintes termos:

“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:”

Sendo assim, referida corrente conclui pela constitucionalidade e legalidade da matéria, visto que respeita a independência e a harmonia entre os Poderes consagrados constitucionalmente.

5.3 – Posição da Consultoria Jurídica Legislativa

As matérias resguardadas à propositura exclusiva do Chefe do Poder Executivo estão regulamentadas no **Art. 61, §1º da CRFB/88, no Art. 19, §1º da CEPE, 36 da LOM e 131 do R.I.** Pela leitura dos dispositivos, observa-se que a proposição não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Executivo.



No presente caso, a Consultoria Jurídica Legislativa filia-se a corrente que entende não ser possível interpretar ampliativamente os dispositivos que exigem iniciativa reservada. A iniciativa dos projetos e atos normativos pelo Poder Legislativo é regra e pelo Poder Executivo é exceção.

Portanto, entende-se pela legalidade da proposição nos termos elencados pela corrente supracitada.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** – a Consultoria Jurídica Legislativa pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 9.277 de 2022.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de agosto de 2022.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO|
MAT.740-1 CJL

JOSE ISRAEL DE LIMA NETO
ESTAGIÁRIO DE DIREITO – CJL



De acordo

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

DR. JOÃO AMÉRICO
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO