



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 08-A/ CJLEG

PROTOCOLO: 3601/2021

DATA ENTRADA: 01 de julho de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.001 de 2021

Ementa: Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa de desenvolvimento da cadeia produtiva da agricultura familiar, bem como, utilizar recursos na promoção de ações de apoio e incentivo à atividade e dá outras providências.

RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto de Lei nº 9.001 de autoria do Vereador Jorge Quintino que Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa de desenvolvimento da cadeia produtiva da agricultura familiar, bem como, utilizar recursos na promoção de ações de apoio e incentivo à atividade e dá outras providências.

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: O presente projeto de lei visa promover ações de apoio e incentivo a atividade de piscicultura na fase de implantação (construção de tanques), na intenção de intensificar a produção e conseqüentemente, agregar maior percentual de renda às famílias rurais. É válido salientar que a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do País, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno, além de ser única fonte de renda de muitos Caruaruenses, portanto, faz-se valer a necessidade de



investimento nesta seara, por parte do poder público, para que em nosso Município, os cidadãos possam usufruir de relativa segurança financeira e alimentar, e por assim dizer, qualidade de vida.

É o relatório.

Passo a opinar.

1. 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. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.



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 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.

2. 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, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica 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 municipal.

4. MÉRITO



A intenção do parlamentar é louvável, pois o projeto de lei em questão demonstra preocupação com a segurança alimentar da população, buscando alternativas junto ao poder executivo para amenizar tais questões, 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.

Como já dito, e devidamente pacificado nesta Consultoria, a criação de leis **“meramente autorizativas”** revela uma ingerência intrínseca em assuntos que exigem a competência privativa. Basta para tanto ler o conteúdo do Art. 1º da proposição e restará evidente a criação de obrigações novas para órgãos e estruturas do Executivo, observe-se:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a criar o Programa Municipal de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Agricultura Familiar, bem como, utilizar recursos da Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente para promover ações de apoio e incentivo a atividade da piscicultura na fase de implantação (construção de tanques), visando aumentar a produção e agregar renda às famílias rurais mediante a projetos específicos, observando a legislação ambiental e de uso da água.”

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).

Vale a pena salientar que a criação de programas governamentais é atribuição da administração pública, portanto o poder legislativo não poderá invadir as competências da administração pública, e nem a administração pública poderá invadir as competências do poder legislativo, **prevalecendo a máxima da independência e harmonia dos Poderes**.

Cumprе recordar 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).

Além do mais, a doutrina somente sintetiza a posição dos Tribunais pátrios sobre o tema, eis o teor das ementas:

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
**AÇÃO 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

Sendo assim, conclui-se, pela inconstitucionalidade do presente projeto de lei, pois, incorre em competência exclusiva do Poder Executivo Municipal.

5. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa pela **inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de nº 9.001 de 2021, por conter vício de iniciativa.**

É o parecer. À conclusão superior.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 04 de janeiro de 2023.

Anderson de Mélo
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

De acordo. **Edilma Alves Cordeiro**

Consultora Jurídica Geral

José Israel de Lima Neto
Estagiário da CJL