

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 51-A/2022 CJLEG

PROTOCOLO: **4414/2021**

DATA ENTRADA: 10 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.076 de 2021

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas contratadas pelo Poder Público Municipal de Caruaru, para prestação de serviços que utilizem veículos automotores ou equipamentos automotores, para essa finalidade a instalar, nesses veículos ou equipamentos, dispositivo de rastreamento e monitoramento via satélite com tecnologia Global Positioning System – GPS –, Global System for Mobile – GSM – ou General Packet Radio Service – GPRS – e dá outras providências.”

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.076/2021**, de autoria do **Vereador Irmão Ronaldo**, que dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas contratadas pelo Poder Público Municipal de Caruaru, para prestação de serviços que utilizem veículos automotores ou equipamentos automotores, para essa finalidade a instalar, nesses veículos ou equipamentos, dispositivo de rastreamento e monitoramento via satélite com tecnologia Global Positioning System – GPS –, Global System for Mobile – GSM – ou General Packet Radio Service – GPRS – e dá outras providências.

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: “Tendo em vista a conjuntura e realidade vivida pelas Administrações Públicas em nossos municípios, urge a utilização de ferramentas que viabilizem a prestação de serviços em várias frentes ao mesmo tempo, bem como, que propiciem o melhor controle, uso e aperfeiçoamento na prestação de serviços à Comunidade. O rastreamento veicular se apresenta como uma ferramenta importante no apoio ao gerenciamento e controle da



Frota Municipal de Caruaru, até porque já é amplamente utilizado e tem proporcionado muitos benefícios a Empresas Privadas que adotaram o referido sistema.”

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 ser utilizada 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.

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, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os Municípios são dotados de autonomia legislativa, abrangendo desta forma, a fixação de datas comemorativas, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como 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 é de Competência da presente Casa Legislativa, sendo clara a sua admissibilidade.

4. 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.

5. MÉRITO

O projeto de Lei dispõe sobre a obrigatoriedade das empresas contratadas pelo Poder Público Municipal de Caruaru, para prestação de serviços que utilizem veículos automotores ou equipamentos automotores, para essa finalidade a instalar, nesses veículos ou equipamentos, dispositivo de rastreamento e monitoramento via satélite com tecnologia Global Positioning System – GPS –, Global System for Mobile – GSM – ou General Packet Radio Service – GPRS – e dá outras providências.



O presente projeto 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.

Entretanto, a iniciativa legislativa, embora carregada de bons propósitos, **não encontra sustentação na Constituição Federal, 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.

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer *jus* à nova frente de serviço a ser desenvolvida, visto que a instalação de equipamentos, dispositivos de rastreamento e monitoramento nos veículos, além de criar uma nova obrigação, gera também gastos, adentrando dessa forma na seara do Executivo.

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.

Destarte, apesar de ser honrada sob o ponto de vista material, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Legislativo, uma vez que não cabe a competência de iniciativa para regulamentar a prestação dos serviços contratados pelo Executivo.

A propósito, destaca-se a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI MUNICIPAL 4.073, DE 04 DE JULHO DE 2014. DISPÕE SOBRE A INTERRUPÇÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA POR EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. **LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Existência de vício formal na lei objurgada, de iniciativa do Poder Legislativo, o qual, ao dispor sobre as condições a serem pactuadas pelo Município e pelas empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, invadiu matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos dos arts. 8º, caput, 60, II, alínea d , e 82, VII, da Constituição Estadual, afrontando, ainda, o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Constituição Estadual. 2. A norma ainda padece de inconstitucionalidade material, pois ensejou a alteração do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre o Município e as empresas concessionárias dos serviços de água e energia elétrica, maculando o art. 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065372211, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 23/11/2015)**

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do **Projeto de Lei nº 9.076**, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público.



6. 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 o edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto de Lei nº 9.076/2021.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 01 de Julho de 2022.

Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO



RUANA KARINA DA SILVA
Estagiária de Direito – CJL

De Acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral