

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 90-A/2022 CJLEG
PROTOCOLO: 3271/2022
DATA ENTRADA: 10 de Agosto de 2022
PROJETO DE LEI nº 9.373 de 2022

Ementa: Dispõe sobre a Instituição no Calendário Oficial do Município de Caruaru da semana de coleta de resíduos a ser divulgada e executada trimestralmente, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes, o projeto que Dispõe sobre a Instituição no Calendário Oficial do Município de Caruaru da semana de coleta de resíduos a ser divulgada e executada trimestralmente, e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.373/22, de autoria do **Vereador Jorge Quintino**.

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: *“A coleta de resíduos integra um conceito de sustentabilidade por meio da organização de sistemas para uma sociedade mais justa, com melhor distribuição de recursos e mais correta do ponto de vista ambiental. O principal objetivo dos eventos é a gestão sustentável de resíduos, transformando o que antes era problema em solução para gerar inclusão, renda distribuída e benefícios ao Meio Ambiente pela reinserção de materiais na cadeia produtiva. As parcerias são de suma importância, pois são detentores de conhecimentos técnicos, que organizam e desenvolvem, visando a construção de um Mundo Bem Melhor. A realização dos eventos trimestrais se faz necessário, em virtude da grande quantidade de resíduos gerados, e sendo feitas coletas com frequência, previne os entulhos nos, córregos, rios, terrenos baldios, e ainda, podem ser melhores aproveitadas e reutilizados. Eliminando os resíduos, estamos cuidando de nossa natureza, sendo que, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos e está previsto*

na Constituição Federal do Brasil de 1988 em seu artigo 225, vejamos: Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Ato contínuo, cuidar do meio ambiente é um instrumento de qualidade de vida e viabilizador da dignidade humana. É dever da sociedade, acompanhado do Estado, proteger o meio ambiente. Diante do exposto, requeiro o apoio dos nobres pares para a aprovação desta lei.”

Ao fim, solicita, o autor da proposição, o apoio dos nobres pares desta Casa para a aprovação desta Proposição.

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 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. 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.

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 municipal, atende aos requisitos para apresentação da lei, bem como aos requisitos regimentais, inexistindo assim vício de forma.

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 Executivo, prosseguindo com os demais trâmites legislativos.

5 DO MÉRITO

A iniciativa do Parlamentar é louvável, tendo em vista que a preocupação com o meio ambiente é extremamente importante, porém a proposição em questão não trata apenas de uma data comemorativa como formalmente é apresentada, a **proposição em sua composição cria obrigações para o poder executivo do município, portanto, 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 mencionado acima o projeto em seu bojo traz consigo obrigações para o poder executivo do município, situação que é caracterizada como inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, o projeto em questão deveria partir da premissa, que, o poder legislativo não pode invadir as competências da administração pública, e nem a administração pública pode invadir as competências do poder legislativo, **prevalecendo à máxima da independência e harmonia dos Poderes.**

Art. 1º. Fica instituído e incluído no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru, a semana de coleta de resíduos a ser divulgada e **executada trimestralmente** no Município.

(...)

Art. 4º. Os resíduos a **serem coletados serão selecionados e destinados** em conformidade com as leis ambientais vigentes, compreendendo: material eletrônico, gesso, madeira, tintas, latas em geral, pneus, óleo de cozinha, garrafas pet, sacos de cimento, pilhas e baterias, papéis, revistas e jornais, vidros e garrafas, remédios, plásticos em geral, material de demolição, roupas e móveis

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).

Cumprindo 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 02630357220198090000
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. 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

7. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

6 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** – a Consultoria Jurídica Legislativa pela **ILEGALIDADE** e **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 9.373 de 2022.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 17 de agosto de 2022.



ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO|

MAT.740-1 CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral

JOSE ISRAEL DE LIMA NETO

ESTAGIARIO DE DIREITO – CJL

De acordo