



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 69-A/N CJLEG

PROTOCOLO: 2220/2022

DATA ENTRADA: 16 de Maio de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.308 de 2022

Ementa: Institui no município de Caruaru, em caráter facultativo, a disciplina de “Noções de cidadania, direitos e garantias fundamentais”.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que institui no município de Caruaru, em caráter facultativo, a disciplina de “Noções de cidadania, direitos e garantias fundamentais” apresentado pelo Vereador Jorge Quintino.

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: *“A cidadania é o conjunto de direitos e deveres exercidos por um indivíduo que vive em sociedade, no que se refere ao seu poder e grau de intervenção no usufruto de seus espaços e na sua posição em poder nele intervir e transformá-lo. Essa expressão vem do latim civitas, que quer dizer cidade. Antigamente, cidadão era aquele que fazia parte da cidade, tendo direitos e deveres por nela habitar. Atualmente, esse conceito extrapola os limites urbanos, podendo ser compreendido no espaço rural. A expressão da cidadania frequentemente está associada ao campo do Direito, em que existe uma série de legislações voltadas para os direitos e deveres que o cidadão possui. Por outro lado, é importante que a população caruaruense detenha o conhecimento sobre seus direitos e garantias fundamentais, os quais são direitos previstos na Constituição Federal (ou não) e inerentes à pessoa humana. Além disso, cada vez mais ganham relevância, sobretudo no contexto de defesa da dignidade humana. Aliados estes conhecimentos, a população sem dúvida estará munida teoricamente para participar mais ativamente na política e por assim dizer, na criação de medidas públicas. O art. 36 da lei orgânica municipal versa ser de iniciativa exclusiva do Poder Executivo*



as leis que disponham sobre criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública, esta limitação legal explica o caráter facultativo no acolhimento desta matéria.”

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 summa 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. 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)

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 escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática 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 autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, sendo a matéria apresentada pela vida adequada, nos termos do Art. 35 da Lei Orgânica.

No tocante a competência, é importante mencionar que configura **competência constitucional da União** legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do Art. 22, inciso XXIV da CRFB/88.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Como se trata de matéria “extracurricular”, em tese, não se adentra na seara da União, o que permite o devido trâmite por esta Casa Legislativa.

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 municipal¹.

5. DO MÉRITO

A proposição em questão busca instituir no âmbito do Município de Caruaru de forma facultativa a disciplina de Noções de cidadania, direitos e garantias fundamentais, sendo considerada uma iniciativa louvável. Tendo em vista que em consulta ao SAPL desta Casa de Leis, restou evidenciado que não há legislação municipal especificamente tratando do tema, situação que deixa aberta ao parlamentar propor a lei em questão.

A iniciativa parlamentar respalda-se na importância da conscientização da população caruaruense sobre seus direitos e garantias fundamentais, estes previstos ou não na Constituição e inerentes a pessoa humana, além de justificar que o dever do poder legislativo é criar leis quando necessárias e de interesse do municipal, como consta no art. 30, I da Constituição Federal.

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

Como a proposta é criar uma atividade “extracurricular”, em caráter facultativo, não se vislumbra, com já dito alhures, a incidência dos ditames constitucionais, mas, tão somente as questões que envolvem a iniciativa privativa do Executivo.

A Consultoria Jurídica Legislativa – utilizando-se da doutrina nacional – entende que a proposição reverbera na competência privativa do administrador público e eis os argumentos:

“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).

Cumprе recordar também 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).

Assim, clara é a redação disposta no art. 131 do R.I que condiciona a iniciativa legislativa que trate da criação, estruturação e atribuição das Secretarias e Departamentos equivalentes a competência exclusiva do Chefe do Executivo, eis a redação

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:
(...)

IV – tratem de **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Ultrapassa da questão regimental, melhor sorte não socorre o projeto de lei no tocante a **Lei Orgânica Municipal e a Constituição Estadual**, senão vejamos a dicção do art. 36, inciso III da LOM:



Art. 19 (...)

§ 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.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III - **criação, estrutura e atribuições de secretarias** ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Assim, mais uma vez, criar, estruturar e atribuir obrigações a secretarias e departamentos da administração pública é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. O programa a ser implementado pela proposição ultrapassa a seara do legislador, imiscuindo-se sobre as atribuições do Poder Executivo e sua estrutura interna.

Neste compasso, há acórdãos dos tribunais que revelam o entendimento sobre programas municipais e a iniciativa parlamentar, deixando bem claro que reforçam o critério da devida iniciativa para fins de legalidade, eis os enxertos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 7.033 de 28.02.18, ao alterar a redação do “caput” do art. 247 da Lei Municipal nº 5.631, de 22.08.08, alterado pela Lei Municipal nº 6.815, de 06.07.16, modificando as atribuições e competências do Conselho do Município de Bauru – CMB, tornando-o órgão meramente consultivo. Vício Reconhecido. **Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Competência exclusiva do Executivo de iniciar leis para conferir atribuições o modificar estrutura de seus órgãos. Precedentes.** Desrespeito ao princípio constitucional da “reserva de administração”. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II e XI, XIV e XIX; 144 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJ-SP-ADI: 2174329020188260000SP) Rel. Evaristo dos Santos, D.J.E 14/11/2018. ÓRGÃO ESPECIAL.

Agravo Regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei de Iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. **1. O Acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1022397 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, julgado 08/06/2018)

Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de Constitucionalidade. Vício de Iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder**

Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem com assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estruturam ou alterem órgãos e secretarias da administração pública. 2. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF – AgR ARE: 1007409, MT- MATO GROSSO, Relator: Min. Roberto Barroso, DJE 047, 13-03-2017)

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. (STF – ADI: 5140 SP – SÃO PAULO 9960923-31.2014.1.00.0000 RELATOR: Min. ALEXANDRE DE MORAES).

Portanto, a criação, estruturação e o implemento de novas atribuições a secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública, tal como o objeto do projeto, **possui inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, devendo, *ex facto*, não adentrar no ordenamento jurídico.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.308 de 2022.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 26 de Abril de 2023.



ANDERSON DE MELO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO PÚBLICO

|MAT. 740-1- CJL



JHENNYFER FERREIRA
Estagiária de Direito

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral