



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 62-A/2022 CJLEG

PROTOCOLO: **1187/2022**

DATA ENTRADA: 18 de Março de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.252/2022

Ementa: Institui a Semana da Cidadania na Rede Municipal de Ensino de Caruaru e dá outras providencias.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 9.252/2022**, de autoria do **Vereador Irmão Ronaldo**, que institui a Semana da Cidadania na Rede Municipal de Ensino de Caruaru e dá outras providencias.

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 presente: *“A Rede de Ensino é o ambiente de socialização do sabe e, tendo essa questão como perspectiva, deve contribuir para o desenvolvimento moral dos estudantes. No ambiente escolar, as crianças e os adolescentes encontram as ferramentas para que possam criar e atingir seus sonhos, principalmente porque o mecanismo de ensino, através de seus profissionais de equipe pedagógica, os ajuda a desenvolver as habilidades cognitivas e a formação moral, andando em conjunto, lado a lado. A escola serve como um parâmetro para os alunos, atuando não apenas como uma transmissão de normas sociais, mas também demonstrando o quanto as pessoas devem viver em comunidade. Através do exposto, os aspectos subjetivos devem sempre ser levados em consideração no ambiente escolar, sendo reforçado o exercício da cidadania e da ética na vida coletiva. O papel da instituição escolar na formação moral é, nesse sentido, essencial para o crescimento pessoal dos estudantes. ”*

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. 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. 246 – As Comissões Permanentes poderão solicitar a audiência de órgãos e técnicos do Poder Executivo e da própria Câmara quando necessitarem de esclarecimentos sobre o assunto sujeito à sua apreciação.

Assessorar é prestar assistência profissional, ou seja, acompanhar a os atos, garantindo-lhes a devida legalidade. Os atos, das comissões, que exigem acompanhamento da devida legalidade estão previstos no Art. 149 do R.I:

Art. 149 – O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, a manifestação do relator sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.



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 **assessoramento jurídico legislativo** sobre as proposições em debates, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-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, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, 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 maneira fixar data comemorativa, 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;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência de todos os vereadores.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal é por dois terços, 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 discussão única, concluída a tramitação, a resolução será promulgada pelo Presidente da Câmara.

5. MÉRITO

O projeto de lei Institui a Semana da Cidadania na Rede Municipal de Ensino de Caruaru e dá outras providências.

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.

De início, destaca-se que o presente Projeto tem por objetivo a realização de atividades cívicas com os hinos da Cidade de Caruaru, de Pernambuco e da República Federativa do Brasil, promoção de atividades educativas relacionadas à educação ambiental, conscientização sobre a importância e do cuidado ao patrimônio público, enfatizar sobre o papel do cidadão caruaruense, conscientizar e enfatizar o direito das pessoas de exercerem livremente sua religião e conscientizar que o ambiente escolar deve contribuir para a formação cidadã da criança e do adolescente, propagando valores humanos e incentivando projetos solidários, sendo vedado qualquer tipo de questão ideológica.

Diante do exposto, fica claro que o projeto cria obrigação para o órgão competente a dispor sobre a matéria do projeto, sendo ele a Secretaria de Educação. Nesse particular, o projeto de lei impõe uma obrigação à Administração Pública, interferindo na gestão da coisa pública.

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 art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

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:



- 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 o 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).

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 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).

Cumprі salientar, que em análise a Ficha Técnica foi detectado a existência da **Lei Municipal nº 5469 de 30 de Junho de 2014, que institui a Semana da Cidadania e Dia da Juventude**. Destaca-se que a existência de uma lei anterior com texto análogo ao projeto de lei em



questão, obsta o prosseguimento do projeto, tendo em vista que não pode haver mais de uma Lei tratando da mesma matéria. Veja-se:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (grifo nosso)

Desse modo, o projeto de lei é viciado pela ilegalidade, pela presença de norma Municipal que regula tal matéria e por constituir vício de iniciativa.

6. 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 9.252/2022.**

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 18 de Abril de 2022.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

RUANA KARINA DA SILVA

Estagiária de Direito – CJL

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral

