



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 55-A/2022 CJL

PROTOCOLO: 6177/2021

DATA ENTRADA: 10 de novembro de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.174 de 2021

Ementa Dispões sobre a criação e implementação do projeto "Geladeiroteca: leitura nas praças", na forma que indica.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto de Lei nº 9.174 de autoria do Vereador Leonardo Chaves que dispõe sobre a criação e implementação do projeto "Geladeiroteca: leitura nas praças", na forma que indica.

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: *“O índice de leitura em nosso País é assustador, e Caruaru não está fora dessa realidade, portanto, o projeto de lei em referência, tem a finalidade de incentivar a leitura para todas as pessoas, independente de idade e classe social, ofertando diversos tipos de livros, principalmente da literatura caruaruense. A ideia é aproveitar geladeiras sem uso, aproveitando-as para servir de biblioteca. Desse modo, evitaremos a poluição na beira do rio Ipojuca em que boa parte das pessoas as jogam causando danos ao meio ambiente. Doutra banda, o Poder Executivo incentivará que a população doe essas geladeiras que serão ornamentadas e equipadas para guarda dos livros. Enfim, estaremos contribuindo para um futuro de homens e mulheres intelectuais, pois, através da leitura estaremos transformando a sociedade, pois a leitura como principal fonte de conhecimento e desenvolvimento intelectual deve ser tratada com a devida importância que merece. Acreditamos que a geladeiroteca será uma fonte de conhecimento democrático, pois estará acessível a toda população. Além disso, oferecerá aos usuários da praça pública um outro tipo de lazer. A geladeira será de uso, público e não haverá*



nenhum tipo de fiscalização ou controle sobre o empréstimo de livro justamente tom o intuito de diminuir qualquer barreira entre o leitor e o livro, incentivando à leitura espontânea e o compartilhamento de livros entre a população do município. Da mesma forma que os munícipes poderão pegar os livros, também poderão deixá-los à disposição para os próximos leitores. Sempre acreditamos que a Educação é a principal saída para os problemas que assolam nossa' sociedade e temos o livro como a ferramenta mais importante para combater as trevas da ignorância e do desconhecimento, como diria Monteiro Lobato: "Um país se faz com homens e livros."

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 dessa 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 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 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, 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 deste ente municipal.

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

A intenção do parlamentar é louvável, pois o projeto em questão busca estimular a leitura e esta possui importância ímpar para a população, a cultura é a base para uma sociedade mais esclarecida, 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 autorizado a implantar no Município o projeto “Geladeiroteca: Leitura nas Praças”..”

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**.



Cumpre 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. 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.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do R.I, opina – de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.174 de 2021, por conter vício de iniciativa.

A sugestão legislativa indicada, por esta Consultoria, é a confecção de anteprojeto de lei a ser enviado ao Executivo, via requerimento, para posterior apresentação.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de Julho de 2022.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

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

José Israel de Lima Neto

Estagiário de Direito

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral