



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 04-A/CJL
PROTOCOLO: 4982/2021
DATA ENTRADA: 08 de setembro de 2021
PROJETO DE LEI nº 9.114 de 2021

Ementa Dispõe sobre a divulgação permanente dos casos de dengue constatados no Município de Caruaru, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de Lei nº 9.114/2021, de autoria do Vereador Nelson Diniz, que dispõe sobre a divulgação permanente dos casos de dengue constatados no Município de Caruaru, 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: *“A finalidade do presente Projeto de Lei é determinar a divulgação mensal dos casos de dengue do Município de Caruaru. A informação se faz necessária em seu sentido pleno, tanto para manter a população informada sobre seu direito aos serviços disponíveis, como para fornecer dados sobre a população e seu modo de vida. As mídias impressas, depois a TV e hoje a internet assumiram papel importante na conscientização da população e no apelo às mobilizações em conjunto e às responsabilidades individuais.”.*

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. 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 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.

Quanto à competência, vê-se que tratar sobre serviços públicos municipais não repercute na seara da União, nos termos do Art. 30, incisos I e II da CRFB/88.

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 em estudo tem o fim precípuo de possibilitar, e divulgar, informações sobre os casos referentes à dengue no Município de Caruaru. De origem parlamentar, tal proposição tem em seu bojo matérias impositivas, bem como meramente autorizativas, além de normas sobre a aplicabilidade da lei.

O teor básico é tornar públicas as informações referentes aos números de infectados pela dengue, inclusive casos suspeitos, bem como os bairros e localidades onde se encontram tais casos. A atualização seria mensal e a divulgação por meio do site oficial.

Como não compete a Consultoria Jurídica Legislativa tecer comentários sobre o mérito, nos ditames do Art. 274 supracitado, se analisa somente a legalidade da proposição, ou seja, sua adequabilidade dentro do ordenamento jurídico ao qual busca inserção.

Dentro da estrutura proposta por Kelsen¹, onde a norma anterior retira atributo de validade e eficácia da norma imediatamente superior, é absolutamente exigível que o ponto de partida seja o regimento interno e sua normatização sobre o tema, observe:

¹https://www.google.com.br/books/edition/Teoria_pura_do_direito/fmOpAQAAMAAJ?hl=ptBR&gbpv=1&bsq=teoria+pura+do+direito&dq=teoria+pura+do+direito&printsec=frontcover.



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;

Por atribuição, administrativamente, devem ser entendidas as competências inerentes ao órgão ou a respectiva secretaria. Em termos práticos, compete ao Chefe(a) do Executivo a incumbência de iniciar o processo legislativo que envolva a competências e obrigações dos órgãos e secretarias de governo.

Por sua vez, seguindo na mesma linha, a Lei Orgânica Municipal determina que:

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;

Como já predito, em Caruaru-PE a iniciativa de leis que disponham sobre atribuições de órgãos e equivalentes da administração pública são matérias de conteúdo exclusivo. Nessa linha, cumpre delimitar o que deve ser entendido por “atribuições”, ou seja, qual o limite interpretativo da palavra, no contexto da inserção e divulgação de informações em sítios na internet.

Para o Supremo Tribunal Federal, em acórdão de relatoria do Min. Dias Toffoli, é competência do legislativo dispor sobre normas de aprimoramento da fiscalização, respeitadas sempre as balizas constitucionais, eis o enxerto:

4. **É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.**

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.

(ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)



In caso, se o projeto de lei incide sobre o caráter fiscalizatório, a iniciativa não estaria viciada, visto não adentrar em atribuições das secretarias ou órgãos, mas tão somente “*dar divulgação a um dado preexistente*”.

Outra interpretação possível ao projeto de lei é vê-lo como providência própria da gestão pública, fato que evocaria a criação de novas atribuições, situação que, com visto, leva invariavelmente a declaração de ilegalidade e inconstitucionalidade da proposição:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 4.085/2019, de iniciativa parlamentar, que "institui a divulgação permanente de dados e imagens dos animais desaparecidos ou à disposição para adoção no site oficial da Prefeitura Municipal de Poá e dá outras providências." **Norma de iniciativa parlamentar que impõe providências próprias de gestão, mais que a mera publicação de informações no site. Vulneração à reserva da administração e separação de poderes. Ação julgada procedente.**

(TJ-SP - ADI: 21820254920208260000 SP 2182025-49.2020.8.26.0000, Relator: Claudio Godoy, Data de Julgamento: 31/03/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/04/2021)

No aspecto da estrita legalidade, a Consultoria Jurídica Legislativa entende que o termo “atribuições” num espectro mais abrangente, envolvendo as providências que são próprias do gestor público, tais como: disponibilização de site, organização das informações, levantamento das áreas, acompanhamento laboratorial do exames e demais atos que a divulgação de tais informações exigem.

Nesse contexto, a divulgação desses dados sobre, especificamente dengue, por projeto de lei de iniciativa do parlamentar, adentra da seara das atribuições das Secretarias e Órgãos, o que, como determina a Constituição do Estado de Pernambuco, é matéria privativa de iniciativa do Executivo, eis a norma constitucional:

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.

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).

Determinar que o sítio oficial da Prefeitura Municipal passe a informar sobre números da dengue não é mera publicação de informação (fim fiscalizatório), mas sim uma tomada de providências próprias de gestão pública.

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).

Sendo assim, a Consultoria Jurídica Legislativa conclui pela inconstitucionalidade e ilegalidade do presente projeto de lei, pois incorre em matéria cuja competência é privativa do Executivo Municipal, além de estar em desconformidade com os aspectos formais e materiais da confecção legislativa.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. SUGESTÃO LEGISLATIVA

Nos termos do Art. 300 do R.I, que o Vereador autor peça informações sobre aplicação da Lei Federal 13.301, de 27 de Junho de 2016, como possibilidade de envio de anteprojeto.



8. 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 9.114 de 2021, por conter vício de iniciativa. A sugestão legislativa indicada, por esta Consultoria, é o requerimento para que passe o Executivo passe a contar com tal espaço em seu site oficial.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 07 de Fevereiro de 2022.

Anderson de Melo

OAB-PE 33.933D

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

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral