



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 2405/2023

DATA ENTRADA: 24 de Maio de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.589 de 2023

Ementa: *Altera dispositivo da Lei Municipal nº 4.470 de 23 de dezembro de 2005 e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, à Comissão de Educação, Cultura e Esportes, à Comissão de Meio Ambiente e à Comissão de Políticas Públicas para a Juventude sobre o projeto que visa “Alterar dispositivo da Lei Municipal nº 4.470 de 23 de dezembro de 2005 e dá outras providências.” no município de Caruaru Projeto de lei nº 9.589/2023, de autoria do **VEREADORA PERPÉTUA DANTAS**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 5 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pela autora.

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 e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“De maneira abrangente entende-se a educação ambiental como processos por meio dos quais os indivíduos e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente. A necessidade da inclusão da educação ambiental nas escolas é uma demanda da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sendo quatro os objetivos da educação ambiental para crianças: I- Conscientizá-las e sensibilizá-las em relação aos problemas ambientais; II- Fomentar seu interesse em relação ao cuidado e melhoria do meio*



ambiente; III- Desenvolver na infância a capacidade de aprender sobre o meio que nos cerca; IV- Ampliar seus conhecimentos ecológicos, em assuntos como energia, paisagem, ar, água, recursos naturais e vida silvestre. Diante da urgência ambiental, há necessidade de mudança para hábitos saudáveis, de consciência sustentável e uma educação para a alfabetização ambiental de qualidade. O Programa Embaixadores Ambientais, além de contemplar os objetivos da UNESCO, vai de encontro com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Organizações das Nações Unidas (ONU); especificamente os ODS 4 (educação de qualidade), ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis), ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes) e ODS 17 (parcerias e meios de implementação). O Programa visa abranger, a nível municipal, mais estudantes e suas comunidades, utilizando de exemplo o estado de São Paulo, onde é desenvolvido como parte do Programa de Educação Ambiental nas unidades escolares da região do município de São Carlos.”

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. 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.

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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

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 a parlamentar 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 e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – “Alterar dispositivo da Lei Municipal nº 4.470 de 23 de dezembro de 2005 e dá outras providências” no município de Caruaru. – repercute na seara da União, dos Estados e do município, sendo este de competência comum aos entes federativos.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria simples dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *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.

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 sanciona-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



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. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pela Vereadora Perpétua Dantas com objetivo de “Alterar dispositivo da Lei Municipal nº 4.470 de 23 de dezembro de 2005 e dá outras providências”, tem o fim de instituir o Programa Embaixadores Ambientais, como é mencionado nos artigos 1:

Art. 1º O artigo 1º da Lei 4.470/2005, passa a vigorar com a seguinte acréscimo redacional: Art. 1º A disciplina de educação ambiental deverá ser incluída obrigatoriamente na grade curricular das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Caruaru, instituindo o “Programa de Embaixadores Ambientais”, incentivando estudantes a serem protagonistas e multiplicadores de ações de sustentabilidade em suas escolas e comunidades.

O referido projeto busca, nada mais, do que alterar a Lei 4.470/2005 e desse modo criar um programa de incentivo a ações de sustentabilidade no município de Caruaru, por meio dos estudantes da rede municipal de ensino. Avulta-se que a Carta Magna em seu Artigo 225 garante que todos têm direito ao meio ambiente, tendo o Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo.

No entanto, mesmo que louvável a propositura da parlamentar Perpétua Dantas vale ressaltar que é de **competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Municipal** a criação de despesas e **programas governamentais**, como previsto no Artigo 36, incisos III e VI da Lei Orgânica do Município e o Art. 131, incisos I e IV do Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Proeminência-se os referidos dispositivos do ordenamento jurídico citado:

Lei Orgânica do Município

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

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.



(...)

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

(...)

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)”

Regimento Interno

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

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

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

É importante destacar, que a propositura tem em sua espinha dorsal modificar Lei já em vigor, todavia a modificação ora posta enquadra-se na **criação de programa**. Assim sendo, programa é atribuição à secretaria e demanda respectiva dotação orçamentária, logo tal modificação proposta pela edil além de delegar a pasta do executivo uma função, acarreta impacto orçamentário, inviabilizando tal propositura para o prosseguimento já que fere diretamente o ordenamento jurídico municipal.

Como também, frisa-se, que mesmo havendo lei em outros estados e municípios de iniciativa parlamentar, no qual obriga a administração pública a criação de programas, estas não foram objeto de discussão de constitucionalidade. Todavia, é papel da Consultoria Jurídica Legislativa prezar pelo máximo cumprimento do ordenamento jurídico, assim como o respeito integral a separação e harmonia dos Poderes que constituem a República. Sobrepuja-se, também, a existência de diversos entendimentos de tribunais e do Supremo Tribunal Federal, no qual versam sobre a inconstitucionalidade de matéria análoga. Avulta-se as seguintes decisões:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 5.620/2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE “INSTITUI O PROGRAMA ATIVA IDADE, DESTINADO À REINSERÇÃO DOS IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.” INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei em foco institui o “Programa Ativa Idade” destinado a reinserção dos idosos no mercado de trabalho, entre outras medidas, no âmbito do Município de Volta Redonda. Medidas adotadas no âmbito do referido programa que afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública. A matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

(TJ-RJ - ADI: XXXXX20198190000, Relator: Des(a). MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO, Data de Julgamento: 21/09/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 05/02/2020)”

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*

Ainda, destaca-se o entendimento da Consultoria Jurídica Legislativa, outrora, já versou parecer pela inadmissibilidade a projetos de lei, no qual obrigava a administração pública a instituir



programas, devido ferir competência do Poder Executivo. Como sobreleva-se no parecer 04-A/2023 sobre o projeto de lei 9.002 de 01 de julho de 2021:

*“Ementa do projeto: **Instituir o Programa de Desenvolvimento da Saúde Mental e Inteligência Emocional, a ser desenvolvido nas escolas públicas da Rede Municipal de Ensino de Caruaru.***

(...)

5. Mérito

(...)

Ocorre que 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.

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 disso, a Constituição do Estado de Pernambuco e a Lei Orgânica do Município de Caruaru são claras ao vedarem o início de programas não inclusos na Lei Orçamentária Anual. Conforme previsto nos artigos 128, inciso V da CEPE e artigo 97, inciso IV da LOM:

Constituição do Estado de Pernambuco

“Art. 128. São vedados:

(...)

V - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;”

Lei Orgânica do Município

“Art. 97 - São vedadas:

(...)

IV - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;”

Retomando ao texto proposto, a pretensão da parlamentar além de contrariar a máxima da independência e harmonia dos Poderes, ocasionaria impacto orçamentário não previsto na LOA municipal em vigência, o que poderia trazer ao chefe do Poder Executivo responsabilização prevista na Lei Complementar Nº 101/2000, por contrariar os Arts. 15 e 16 do dispositivo retromencionado. Põe-se holofotes:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;



II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

Portanto, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 9.589 de 2023, visto que o mesmo desrespeita os Princípios Constitucionais, principalmente os de competência e harmonia entre os poderes, a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno e igualmente a Lei Complementar Nº 101/2000, no qual se aprovado acarretaria ao município geração de novas despesas não previstas na LOA.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, opina - de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 9.589 de 2023, por conter vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de Julho de 2023.

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL



JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

VICTOR MANOEL LOPES DE CARVALHO SILVA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL