



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 07-A/2024 CJLEG

PROTOCOLO: 3991/2023

DATA ENTRADA: 17 de Outubro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.725 de 2023

Ementa: Altera os Artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal nº 2.812, de 22 de julho de 1983, que dispõe sobre as medidas e proteção animal e dá outras Providências, altera seu conteúdo e acrescenta o parágrafo 3º.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos e Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que dispõe sobre a Altera os Artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal nº 2.812, de 22 de julho de 1983, que dispõe sobre as medidas e proteção animal e dá outras Providências, altera seu conteúdo e acrescenta o parágrafo 3º, apresentado pelo Vereador Fagner Fernandes.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto. A proposição se atém ao fato de dispor sobre a poda e arborização urbana. Segundo justificativa anexa ao presente:

“Inicialmente, se faz necessário destacar que conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão do ARE 878.911, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da

iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública. Considerada como primeiro instrumento do Estado Democrático de Direito, a lei sustenta os pilares e orienta os caminhos da democracia, a Lei fortalece a sociedade, sendo indubitavelmente necessário a atualização e modernização das normas jurídicas, frente a toda a globalização, que atinge todos os setores dessa sociedade, sendo o caso da presente norma jurídica, que data de 1983. A responsabilidade do Estado, que compreende todos os entes federativos: União, Estados e municípios, visa a garantia e proteção do meio ambiente, consagrado na Constituição Federal e as diversas normas estaduais e municipais. Dar uma nova redação à Lei citada, é fazer valer o Ordenamento Jurídico e seus preceitos. A regulamentação se torna, ainda, mais urgente e necessária, quando abarca deveres e direitos sociais manifestos. No mérito jurisprudencial, preceituamos repete o quanto disposto no art. 63, I, da Constituição da República. “Este panorama não indica que ao Poder Legislativo é vedada a inclusão em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo senão nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista (art. 24, § 5º, I, Constituição Estadual), o que desabona a arguição de inconstitucionalidade porque a previsão controvertida não gera acréscimo à despesa originariamente prevista e nem falece pertinência temática”. Não sendo o caso do Projeto em espécie, que não cria despesa alguma para o Poder Executivo, só atualiza o que existe. Cumpre enfatizar como destacado pelo Supremo Tribunal Federal que: “(...) O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação



de pertinência com o objeto da proposição legislativa. (...)” (RTJ 210/1.084). Também colacionamos na justificativa presente: Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Birigui – Emenda parlamentar que originou a Lei n. 7.084 de 08 de fevereiro de 2022 que dispõe sobre a "concessão de bolsa de estudo para ações do Programa Municipal de Residência Pedagógica nas Escolas da Rede Municipal de Ensino", cujos vícios alega recaírem sobre o artigo 3º, § 1º. – O parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante o Tribunal de Justiça é unicamente a norma constitucional estadual, excluindo-se, assim, a impugnação por descumprimento ou violação de preceitos da Lei Orgânica do Município, como pretendeu o Prefeito Municipal – Preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente da Câmara Municipal – Rejeição – O Presidente da Câmara Municipal pode apresentar as informações requisitadas, pois ausente qualquer discussão de cunho particular ou subjetivo em controle normativo abstrato, inexistindo, ainda, a caracterização de litígio - Dicção do Artigo 6º da Lei n. 9.868/1999 – Mérito - Possibilidade de emenda parlamentar à lei de iniciativa exclusiva do Executivo - Vício de Iniciativa – Não ocorrência - Prerrogativa de emenda conferida ao Poder Legislativo aos Projetos de Lei de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo desde que observadas a pertinência temática e a ausência de aumento de despesa – Parâmetros observados na redação do Artigo 3º, § 1º por força de emenda parlamentar – Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes – Precedentes deste Colendo Órgão Especial – Ação julgada improcedente. (TJ-SP - ADI: 21743774720228260000 SP 2174377- 47.2022.8.26.0000, Relator: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 01/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/02/2023) Desta forma, busca o apoio dos nobres Pares, para a aprovação do presente Projeto de Lei, que é de relevante interesse público e social. ”

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 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, INICIATIVA 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, 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 atualizar a legislação local, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber, como deixa claro o Art.30 da Carta Magna, *in 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 de matéria de competência legislativa municipal, sendo clara sua admissibilidade.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, *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. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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. DO MÉRITO

É válido ressaltar, acerca da louvável iniciativa do ilustríssimo Vereador em buscar em atualização de leis anteriores o melhor funcionamento dos assuntos regulados por elas. Sendo assim, o assunto “Meio Ambiente” se faz necessário discutir, visto que, os possíveis impactos ambientais e sociais. Parabenizasse, portanto, o empenho do legislador e o intuito que esta propositura tem de contribuir significativamente para a promoção da sustentabilidade e para a construção de uma cidade mais limpa e ecologicamente consciente.

O presente projeto de lei se destaca não apenas por sua relevância ambiental, mas também por sua fundamentação legal e constitucional sólida. Ao introduzir parágrafos no Art. 1º da Lei nº 2.812/1983, o legislador demonstra sua competência ao aprimorar a definição de resíduos sólidos, fornecendo uma base conceitual clara e abrangente. Tal aprimoramento está em consonância com os princípios gerais que regem a legislação ambiental brasileira.

A previsão de penalidades no Art. 2º, ao contemplar advertência e multa, está alinhada com a legalidade, uma vez que estabelece consequências proporcionais e gradativas para aqueles que descartam resíduos de forma inadequada. O Artigo 2º do Projeto de Lei demonstra uma adequação consistente aos preceitos legais e constitucionais que conferem aos municípios a competência para



legislarem sobre matérias de interesse local, particularmente no que concerne à proteção do meio ambiente. A Constituição Federal, em seu artigo 23, VI, estabelece claramente que a competência para proteger o meio ambiente e combater a poluição é compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, havendo a reafirmação pelo STJ que é competência municipal, em:

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE Nº 586.224/SP. **O Município é competente para legislar sobre o meio ambiente,** juntamente com a União e o Estado-membro/DF, no limite do seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da CF/88). Julgado em 5/3/2015, publicado no Informativo nº 776.

Ao adotar a medida proposta no Artigo 2º, que impõe penalidades administrativas para o descarte inadequado de resíduos sólidos em vias públicas, o projeto reconhece a necessidade de uma atuação municipal efetiva na preservação do meio ambiente local. Tal prerrogativa se alinha perfeitamente com o disposto no artigo 30, I e II, da Constituição, que confere aos municípios a capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A Lei Orgânica Municipal, por sua vez, reforça a autonomia do município ao afirmar, no artigo 5º, I, que cabe a ele legislar sobre assuntos de interesse local. Neste contexto, a proteção ambiental municipal emerge como uma questão de importância singular para a comunidade, justificando a necessidade de regulamentação específica. Ao prever a imposição de penalidades, incluindo multas, no artigo 5º, XXIV, a Lei Orgânica ratifica a autoridade do município em estabelecer mecanismos coercitivos para assegurar o cumprimento de suas normas. Dessa forma, o Artigo 2º do projeto não apenas está em conformidade com as diretrizes legais e constitucionais, mas também reflete a responsabilidade municipal na preservação do meio ambiente, visando a garantia do bem-estar da população e a sustentabilidade local, *in verbis*:

Art. 5 - Ao Município de Caruaru compete:

I - legislar sobre assuntos de interesses locais;

[.]

XXIV - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;



Porém, o Art. 2º, **§4º, do presente projeto, foge** das linhas da legalidade e da constitucionalidade, visto que, é colocado como destino de 5% da arrecadação das multas pela infração discutida para programas de esterilização de cães e gatos, sendo assim, tangendo esse assunto, o Poder Executivo já dispõe de uma organização orçamentária em distribuição da arrecadação total para entidades e fins necessários através de leis específicas proveniente do Executivo e previamente votadas e discutidas pela Casa, sendo elas: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). A organização financeira e administrativa é proveniente do Chefe do Poder Executivo chancelado por toda legislação vigente, *in verbis*:

Constituição Estadual:

Art. 19

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento e matéria tributária**;

Lei Orgânica:

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**;

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento e matéria tributária**;

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

Segue algumas jurisprudências nesse sentido:



AFETAÇÃO DE DEZ POR CENTO DO ORÇAMENTO BRUTO A PROGRAMAS AGRÍCOLAS. LEI DE INICIATIVA POPULAR. INICIATIVA RESERVADA AO EXECUTIVO. PRECEDENTES. CARÁTER CÍCLICO DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA. 1. O Supremo consolidou o entendimento de que a aplicabilidade da regra de iniciativa a que alude o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal é restrita aos Territórios. 2. A Constituição de 1988, ao disciplinar o orçamento público dos entes da Federação, prevê de forma categórica, no art. 165, a iniciativa do Poder Executivo para a propositura de leis voltadas a estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em função da competência técnica do dirigente da Administração Pública para gerir as finanças e definir as políticas do ente. 3. As regras do processo legislativo são corolário da autonomia, independência e harmonia dos Poderes e reveladoras do sistema federativo (CF, arts. 1º e 2º). Constituem, portanto, normas de reprodução obrigatória pelos Estados e pelo Distrito Federal. Precedentes. 4. A elaboração de ato normativo que afeta receitas orçamentárias a partir de projeto de lei de iniciativa popular usurpa a iniciativa exclusiva do Governador do Estado, subtraindo de sua alçada a avaliação a respeito da conveniência e da oportunidade dos investimentos públicos. 5. A Constituição Federal determina que as normas legais de índole orçamentária passem por renovações periódicas, por meio da contínua revisão das prioridades de gastos, da reorganização das despesas e da alocação dos recursos escassos, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro e a sustentabilidade fiscal do ente político. Disso decorre a inviabilidade de se supor que todos os anos seja necessário investir ao menos 10% do orçamento em projetos agrícolas, o que descaracterizaria a natureza do sistema orçamentário constitucional. 6. Pedido julgado procedente. (STF - ADI: 2674 PI, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 22/08/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG XXXXX-09-2023 PUBLIC XXXXX-09-2023)

No que tange à fiscalização, a participação ativa da população, conforme estabelecido nos parágrafos do Art. 3º, está em consonância legal, todavia, o §2º deste mesmo artigo, passa dos ditames legais e constitucionais quando da possibilidade a população de produzir provas contra outros cidadão que estiverem infringindo o PL em análise, porém, quando se tange a produção de provas trás o caráter de prova ilícita, pois, se houver a produção de materiais como fotos, vídeos e imagens de câmeras de videomonitoramento sem a autorização de quem está sendo gravado e sem anuência judicial é plenamente caracterizado pela Carta Magna prova ilícita. Tendo em vista, que infringe a LGPD 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), onde há o desrespeito à intimidade e honra da imagem que é inviolável e protegida pela lei em questão, *in verbis*:

Constituição Federal:

Art 5º(...)

LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos;

LGPD:



Art. 2º A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

(...)

IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;

Por fim, concluímos que o Projeto de Lei em análise está em conformidade com os ditames legais e constitucionais. **Recomendamos algumas emendas para aprimorar e fortalecer** ainda mais sua adequação às normativas vigentes, garantindo total conformidade com a Constituição Federal, a Lei Orgânica e o Regimento Interno. A presente Consultoria Jurídica Legislativa, diante das considerações apresentadas, afirma a **LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 9.725.

6. EMENDAS

A Consultoria Jurídica Legislativa sugere, ao relator(a), para fins de enquadramento, a necessidade de supressão do §4º do Art. 2º e do §2º do Art. 3º, pelos motivos supracitados.

Considerando a extensão da alteração, que seja providenciada **emenda substitutiva**.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela **legalidade e constitucionalidade, com emenda substitutiva**, do projeto de nº 9.725 de 2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 16 de janeiro de 2024.

ANDERSON MÉLO
SUPERVISOR DE CONSULTORIA E
LEGISLAÇÃO DIGITAL



OAB-PE 33.933D

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral

LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO
Estagiário de Direito