

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG  
PROTOCOLO: 4869/2023  
DATA ENTRADA: 11 de Dezembro de 2023  
PROJETO DE LEI nº 9.784 de 2023

**Ementa:** Institui a instalação de placas identificatórias nas residências das pessoas eleitas como Patrimônios Vivos de Caruaru devidamente identificados e inscritos no Registro de Patrimônios Vivos de Caruaru (RPV-Caruaru), neste Município.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Educação Cultura e Esportes e Comissão de Finanças e Orçamento, sobre o projeto que Institui a instalação de placas identificatórias nas residências das pessoas eleitas como Patrimônios Vivos de Caruaru devidamente identificados e inscritos no Registro de Patrimônios Vivos de Caruaru (RPV-Caruaru), neste Município. Apresentado pelo Vereador Ranilson Enfermeiro.

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 Projeto de Lei que denomina a instalação das placas identificatórias nas residências dos Patrimônios Vivos de Caruaru, visa a preservação e valorização da importância que essas pessoas eleitas e inscritas no Registro de Patrimônios Vivos-RPC-Caruaru, são para o nosso município, através de suas obras que levam ao redor do mundo, preservando nossa cultura, motivo pelo qual será de grande importância a identificação nas residências, como fruto de uma singela homenagem. Diante do exposto, submeto este projeto à apreciação dos pares desta Casa para obtenção de um juízo de valor, no sentido da aprovação do pleito.”*

**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. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

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, 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 fixar data comemorativa, 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

Em uma análise cuidadosa dos dispositivos legais pertinentes, especialmente os artigos 36 da Lei Orgânica e 131 do Regimento Interno da Câmara, percebe-se que o Artigo 1º do referido projeto pode suscitar questionamentos quanto à sua legalidade e constitucionalidade.

Conforme estabelecido na Lei Orgânica, é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo *a matéria financeira de qualquer natureza*, o que inclui a autorização para despesas relacionadas à confecção e instalação das placas identificatórias mencionadas no projeto. Da mesma forma, o Regimento Interno da Câmara estabelece que a iniciativa das leis que tratam sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual é de competência exclusiva do Prefeito.

Dessa forma, é imperativo considerar que a matéria financeira, abordada no Artigo 2º do projeto, poderia infringir as disposições legais acima mencionadas, uma vez que a autorização para despesas relacionadas à confecção e instalação das placas identificatórias poderia ser considerada como uma prerrogativa do Poder Executivo, restrita ao Prefeito. Sendo assim, é válido ressaltar que a Constituição Federal ainda retrata o mesmo tema, em que a iniciativa de projetos de matéria financeira é do poder executivo, *in verbis*:

### **Constituição Federal:**

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) **organização administrativa** e judiciária, **matéria tributária e orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;



### **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;**

(...)

VI - **Matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

### **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:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 6.535 DE 04 DE MAIO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, QUE DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO PREFERENCIAL AOS CONTADORES NOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS – VÍCIO FORMAL – OCORRÊNCIA – LEI DE AUTORIA DE INTEGRANTE DA C MARA MUNICIPAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ARTS. 9º; 66, V E 173, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – NORMA QUE INTERFERE INDEVIDAMENTE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO E PREVÊ AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES E DA ISONOMIA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA NORMA IMPUGNADA. O art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal estabelece a competência privativa do chefe do



Poder Executivo para o início do processo legislativo em relação às matérias relativas à organização administrativa. Dessa forma, padece de inconstitucionalidade a lei ordinária de iniciativa de membro da Câmara Municipal que interfere indevidamente na organização dos órgãos do Município estabelecendo prioridade de atendimento a contadores, sem apontar qualquer circunstância que justifique tratamento diverso àquela categoria profissional daquele dispensado à coletividade; além de desencadear aumento das despesas públicas ao determinar a criação de salas reservadas, com mesa, computadores e internet, sem indicar a forma de custeio, impondo obrigações ao Poder Executivo. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJ-MT 10140650520208110000 MT, Relator: LUIZ FERREIRA DA SILVA, Data de Julgamento: 11/12/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/01/2021)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. 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)

Outrossim, percebe-se que o Artigo 2º do projeto de lei se limita a conceder autorização ao Poder Executivo para realizar uma determinada ação. No entanto, é crucial lembrar que, conforme os princípios constitucionais, uma lei que não tenha capacidade de impor obrigações ou direitos pode ser considerada ineficaz e até mesmo inconstitucional.

É fundamental que a legislação tenha eficácia e possa assegurar a aplicação prática das medidas propostas, garantindo assim sua efetividade. Nesse contexto, um ato meramente autorizativo, como o descrito no Artigo 2º, pode não ser suficiente para garantir a implementação eficaz da medida prevista no projeto de lei.

O renomado professor Miguel Reale nos ensinou que uma lei, em seu sentido técnico, só é válida quando estabelece uma norma escrita capaz de introduzir obrigações ou novidades no sistema jurídico, regulando assim comportamentos individuais ou atividades públicas. Quando uma lei utiliza o verbo "poder", não está impondo uma obrigação a ser cumprida por outros. Autorizar o Poder Executivo a exercer suas atribuições já previstas em sua competência não tem eficácia jurídica, pois não gera um impacto prático no direito. Nesse contexto, uma lei que não pode ser efetivamente aplicada se torna apenas um conselho sem poder de exigência.

Segue Jurisprudência nesse sentido:

*"LEIS AUTORIZATIVAS - INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. - não só inócua ou rebarbativa, - porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes."*

*VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.*

*"LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO*



*176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS. PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (TJSP, ADI 142.519-0/5-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).*

Por fim, concluímos que o Projeto de Lei em análise está em desconformidade com os ditames legais e constitucionais. A presente Consultoria Jurídica Legislativa, diante das considerações apresentadas, afirma a **ILEGALIDADE** e **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 9.784.

## **6. EMENDAS**

Não apresentamos emenda.

## **7. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.784 de 2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 31 de Janeiro de 2024.

**EDILMA ALVES CORDEIRO**

Consultora Jurídica Geral

**JOÃO AMÉRICO FREITAS**

Consultor Executivo

**LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO**



Estagiário de Direito