



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO:

1822/2022

DATA ENTRADA: 25 de abril de 2022

PROJETO DE LEI Nº 9.281 de 2022

Ementa: Determina que em todos os eventos realizados em Caruaru, com mais de cem pessoas, as bebidas, alcoólicas ou não, não poderão ser servidas em recipientes de vidro

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, concernente ao projeto Reestrutura o Sistema de Controle Interno e dispõe sobre Determinar que em todos os eventos realizados em Caruaru, com mais de cem pessoas, as bebidas, alcoólicas ou não, não poderão ser servidas em recipientes de vidro. Projeto de Lei de nº 9.281 de 2022, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**.

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 Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O presente Projeto de Lei versa sobre segurança Pública, em eventos com número significativo de pessoas, nota-se que o número de desavenças entre os presentes cresce exponencialmente e as garrafas de vidro podem e geralmente são utilizadas para agredir e até causar a morte. A iniciativa pretende tornar o ambiente mais seguro à população, preservando a integridade dos presentes e evitando eventuais lesões. Já é uma tendência em alguns espaços de nosso município, como por exemplo o Pátio de eventos durante os eventos juninos, no entanto, nota-se em nosso município a necessidade de um diploma legal que regule e imponha a devida efetividade. Assim sendo, com a intenção de reduzir os incidentes durante eventos, proponho esta medida de natureza preventiva.”*

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 os 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 acerca das 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 legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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.

Analisando-se a Lei Orgânica do Município de Caruaru, verifica-se a adequada competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Lei Orgânica:

Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:

I - legislar sobre assuntos de interesses locais;

Desta forma, encontra-se plenamente demonstrada a competência municipal para legislar sobre tema em análise.

4. DO MÉRITO

Analisando-se a matéria sob a ótica da separação de poderes, convém destacar que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger suas prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. Tais reservas de iniciativa estão previstas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município. Ilustra-se:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 61, § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre:

[...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]



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;

II - criação e extinção de cargos, **funções**, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado**, de órgãos e de entidades da administração pública.

LEI ORGÂNICA

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

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

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.



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)

Neste contexto, observa-se que a proposição ora analisada, cria **atribuições ao serviço público municipal como os de fiscalização dos locais bem como gera aplicação de multas** em estabelecimentos, gerando desse modo diversas obrigações impostas ao Poder Executivo Municipal dispostas em seu art. 2º. *In verbis*:

Art. 2º - Na inobservância dos ditames dispostos nesta lei, o estabelecimento infrator sofrerá a penalidade monetária no importe de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e na hipótese de reincidência a pena triplicará de valor, quantia que reverterá em favor do Município para cobrir gastos sociais futuros.

Cabe essencialmente ao Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, sendo vedada intromissão de qualquer outro poder. Em outros termos, o presente **projeto de lei versa sobre matéria de organização administrativa**, o que representa em todo caso interferência indevida na organização administrativa, e consequentemente, violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (artigo 2º), na Constituição Estadual e também na Lei Orgânica do Município.

Como ensina o professor Hely Lopes Meirelles[1]:

“(...) ao Legislativo cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: **planejar, dirigir, organizar e executar. O Executivo não pode legislar, assim como o Legislativo não pode administrar.** Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos.”



Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa, **pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo**. A doutrina nacional ainda 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).

Neste contexto, cabe apenas ao Poder Executivo exercer sua discricionariedade **é quem tem condições de aferir quais órgãos ou servidores poderá disponibilizar para tais ou quais atividades administrativas. E mais, somente ele, na qualidade de administrador municipal é quem poderá priorizar e optar pela implantação deste ou daquele programa segundo o próprio programa de governo pelo qual foi eleito**. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre no caso ora em análise, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Ademais, analisando-se detidamente a matéria ora proposta, observa-se que para execução das obrigações ali dispostas, serão gerados custos para o Poder Executivo, visto que deverá disponibilizar recursos humanos e pessoal qualificado para que possa fazer a fiscalização de todos os eventos em Caruaru. Na mesma quadra o contraponto encontramos que a referência posta como parâmetro na justificativa festejos juninos, a medida de proibição de recipientes de vidro é exercida em toda a sua extensão pela Polícia Militar em colaboração com servidores do Município.

Desta forma, é válido destacar que **o legislativo não possui iniciativa para empunhar matéria que aumente despesas, consistente na contratação de servidores, pagamento de horas extras e adicionais noturnos, ou crie obrigações que como dito poderão de forma indireta criar despesas**, necessitando, portanto, de iniciativa do Poder Executivo para tanto. Reproduz-se a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica deste município, bem como o Regimento Interno desta Casa Legislativa:



CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

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;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

[...] VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

LEI ORGÂNICA

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

(...) 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

Nessa toada, constata-se vício de iniciativa, diante de sua reserva referente a **Matéria Financeira de QUALQUER NATUREZA**.

Nesse sentido, cabe aqui obter-se, que a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Como é sabido 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. 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)



É de se considerar, ainda, que o E. Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de lei de iniciativa de membro do Poder Legislativo que fixou aos estabelecimentos privados a obrigação de afixar placas informativas por considerar a medida desproporcional:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 9.019, de 06 de agosto de 2003, **que dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos, a saber hotéis, bares, pousadas, boates, casas de espetáculo artísticos e rodoviárias exporem cartazes com dizeres específicos**, com advertência sobre crimes de prostituição e exploração sexual infantil. Alegada a inconstitucionalidade do artigo 2º, do referido diploma, que estabelece gravosas punições contra os descumpridores do preceito impositivo. Procedência da ação para declarar-se a inconstitucionalidade do artigo 2º da lei em análise. (ADI nº 9047938-96.2004.8.26.000 – Órgão Especial – Rel: Oliveira Ribeiro, j.22/06/2005)

Em arremate concluímos que, sem embargo, a previsão de aplicação de sanção contra órgãos do Poder Público (art.2º do presente projeto de lei) especificando a imposição de procedimentos, acaba por invadir a competência de outras esferas de poder, excedendo da capacidade legislativa do município. Por todo o exposto, é de nosso entendimento que, somente após o atendimento das observações feitas acima, o projeto reunirá condições, sob o aspecto jurídico, de ser apreciado pelos nobres Vereadores desta Casa Legislativa

5. EMENDAS

Não apresentamos emendas considerando que o presente parecer é pelo reconhecimento de sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº9.281/2022.



É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 08 de maio de 2023.

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS

CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

ANA BEATRIZ TABOSA SANTOS

ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL



