



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 800/2021
PARECER JURÍDICO
PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N 49/2021
PARTE INTERESSADA: Exmº Sr. Vereador Luiz Carlos Silva Almeida

MENTA: Aspectos de Competência; Iniciativa e Juridicidade; Técnica Legislativa; e Tramitação.

I. INTROITO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Ordinária registrado sob o nº 49/2021**, versando sobre autorização do Poder Executivo a prestar serviço de limpeza de fossa aos municípios, dando outras providências, protocolizado na Secretaria deste Poder Legislativo dia 13 de outubro do corrente exercício.
2. Subscrive a proposta o Excelentíssimo Senhor Vereador Luiz Carlos Silva Almeida.
3. Da cronologia processual tem-se: a) projeto de lei (**fls.02**); e b) despachos eletrônicos (**fls. 03 a 07**).
4. Com a devida tramitação processual, o i. Procurador solicitou desta Assessoria Legislativa análise jurídica e emissão de Parecer sobre a proposição, **fase esta em que se encontram os autos.**
5. Instruindo o feito até o presente momento, **7 (sete) laudas.**
6. É a síntese do relatório, passo à análise.

II. PARECER ANALÍTICO

II.1 Da competência da Procuradoria

7. Inicialmente é de se destacar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a Prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
8. Lado outro, consigno que este entendimento técnico toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que o alicerçam, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, em surgindo questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.
9. Feito o destaque, é de se dizer que nos incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.





10. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:

[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).

11. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).

12. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).

13. Como de fácil tradução, o presente parecer busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta apresentando, quando possível, elementos que permitam colaborar com o Agente Público, como opinamento, permitindo, pois, entendimento lógico de que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.

II.2 Da possibilidade jurídica

14. Constata-se que a matéria constante do Projeto em análise de fato insere-se no âmbito de matérias de interesse local, nos termos do artigo 30, I da Constituição Federal¹, portanto de competência legislativa do município, ao qual ainda cabe suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, por força do artigo 30, II da CF/88. Em sentido simétrico o art. 16, I da Lei Orgânica Municipal.²

15. Também não incorre em inconstitucionalidade formal, visto que ao não criar obrigações ou atribuições a órgãos públicos, não usurpa a esfera de competência do Poder Executivo Municipal prevista no art. 61 da Constituição Federal, tendo quanto a isso observado os requisitos formais do processo legislativo, além de não ultrapassar o disposto no art. 2º da CF/88 quanto à separação dos poderes.

16. De fato, as matérias de competência e iniciativa reservadas são rol taxativo na CRFB/88 e nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, e nesse sentido, leciona ELY LOPES MEIRELLES, *verbis*:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização

¹ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² **Art. 16** Compete ao Município de Maratáizes:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;





administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. **Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e a Câmara, na forma regimental.** (grifo nosso)

17. Com base nesses fundamentos, vê-se que o alcance material da norma diz respeito ao direito fundamental não só de saneamento básico, mas, concorre de igual importância ao meio ambiente sadio no âmbito do Município de Marataízes, não havendo a reserva de iniciativa, já que não se insere dentre o rol taxativo de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.
18. Nessa perspectiva, quanto à inobservância de invasão de competência do Poder Executivo da proposição, cabe trazer a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889684, justamente quanto a lei municipal que institui o Programa Adote uma Lixeira:³

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.038/2017, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE INSTITUI O PROGRAMA ADOTE UMA LIXEIRA. LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. **LEI QUE APENAS FACULTA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL ESTABELECE PARCERIAS COM EMPRESAS PRIVADAS, ENTIDADES SOCIAIS OU PESSOAS FÍSICAS INTERESSADAS EM FINANCIAR A INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DE LIXEIRAS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS.** Ausência de determinação legal de regulamentação e implantação do programa pela administração pública municipal. Ausência de criação de atribuições a Secretarias Municipais. Violação ao princípio da separação e independência dos poderes não configurada. **NÃO PADECE DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR VÍCIO DE INICIATIVA,** lei municipal de iniciativa do Poder Legislativo que cria o programa denominado “Adote uma Lixeira”, facultando ao Município o estabelecimento de parcerias com empresas privadas, entidades sociais, ou pessoas físicas interessadas em financiar a instalação e manutenção de lixeiras nos logradouros públicos, com direito à publicidade. **A LEI IMPUGNADA NÃO DETERMINA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA EM QUESTÃO E NEM ESTABELECE PRAZO PARA TANTO, MERAMENTE FACULTANDO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL EFETIVAR TAL PROGRAMA, ATENDENDO CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE, NÃO CRIANDO ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TAMPOUCO DISPONDO SOBRE MATÉRIAS CUJA LEI É DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTAS NO ART. 60, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** JULGARAM IMPROCEDENTE. Ação Direta de Inconstitucionalidade Órgão Especial.

19. **Verifica-se que a jurisprudência acima colacionada do TJRS amolda-se perfeitamente ao projeto em análise, já que possui disposições normativas parecidas, até porque o texto legal revela que não está sendo impostas obrigações diretas e imediatas ao Poder Executivo, tampouco foram criadas novas tarefas para seus órgãos, destacando, por oportuno, que a iniciativa do Edil é louvável e vem ao encontro do interesse público.**
20. Impõe-me dizer, ainda, que a presente análise obriga reflexão que ecoa no mundo doutrinário e também jurisprudencial no sentido de que deve-se buscar cada vez mais a atividade dos vereadores e, por consequência, a atividade legislativa municipal, sob o risco de, ao final, a atuação legislativa limitar-se a nome de ruas, moções de aplauso, dentre outros.

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074889684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 09 de abril de 2018.





21. Nessa toada, trago entendimento de nossa Suprema Corte, noticiada em 20 de outubro de 2016, por ocasião do julgamento da já citada ADIn nº 70074889684, *in verbis*: (3)

Lei de iniciativa parlamentar que prevê instalação de câmeras de segurança em escolas públicas é constitucional O Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos. A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF. No caso dos autos, o prefeito do Rio de Janeiro ajuizou ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual (TJ-RJ) buscando a invalidade da Lei Municipal 5.616/2013, que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Na ação, sustentou que a lei apresenta vício formal de iniciativa, pois decorreu de proposta do Legislativo local, situação que usurparia a competência exclusiva do chefe do Executivo para propor norma sobre o tema.

Rogando vênias, a divergência, estou em que, procedendo a um juízo de proporcionalidade entre a lei carioca, considerada constitucional pelo STF, e a presente lei hamburguesa, vê-se bastante possível proceder-se a juízo de constitucionalidade. **Talvez valha a pena reconhecer que, na busca da valorização das leis municipais haja, neste caso pequeno gasto na execução do Projeto, quando e se implementado o programa “Adote uma lixeira”.** Tomando-se de emprestado o parecer do Ministério Público, pode-se projetar, por exemplo que caberá ao Executivo apreciar as propostas das pessoas jurídicas ou físicas, selecioná-las e formalizar a concessão desse patrocínio.”.

22. Pela análise retro, tenho que a iniciativa é concorrente, não tendo o que se falar em invasão de competência do Poder Executivo.
23. Pela análise, tenho que em relação à iniciativa, o norteamento, entre outras coisas, além do que acima foi levantado, é dado pelo art. 62, *caput*, I, “d” e art. 87, ambos da Lei Orgânica do Município de Marataízes⁴, logo, concorrem os Poderes Executivos e Legislativo quanto a presente matéria.
24. Socorrendo este Parecerista, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradas decisões sob o aspecto da iniciativa legislativa:

"A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.]"

⁴ **Art. 62.** Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para as matérias de sua competência privativa, dispor sobre todas as matérias de competência do Município especialmente:

I - sobre assuntos de interesse local, inclusive suplemento a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito;

Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.





"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. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]"

25. Além disso, vislumbro que a proposição foi apresentada de forma solo, logo, na forma do o art. 154, caput, do Regimento Interno.⁵
26. Feita a análise, tenho que, em relação à redação, a presente proposição contempla as normas pertinentes, não havendo óbice, no entendimento deste Parecerista, para sua regular tramitação.

II.3 Da tramitação

27. O Regimento Interno dita que proposições como a aqui analisada deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação (**Art. 40, RJ**) c/c **art. 153, do mesmo diploma**⁶, e seguirá os demais trâmites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência.
28. Pela evolução da análise, tenho que **HÁ POSSIBILIDADE JURÍDICA** para votação da proposição, cabendo à Douta Comissão permanente emitir seu relevante parecer na forma regimental bem como os atos que o sucederão.
29. Em relação a votação, deverá a matéria ser votada em turno único de discussão e votação, ressalvado o previsto nos arts. 155, 156 e 157, todos do Regimento Interno.⁷
30. Para compor a plenária que irá analisar e votar o presente projeto de lei, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder** e, para sua votação, a maioria dos votantes presentes, nas razões impositivas do Art. 217 do Regimento Interno.⁸
31. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 82, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4º, ambos do Regimento Interno.

I. CONCLUSÃO

32. Nas razões aduzidas, esta Assessoria **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento regular da proposição.

⁵ **Art. 154** A proposição de iniciativa de Vereador poderá ser apresentada individual ou coletivamente

⁶ **Art. 153** As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

⁷ **Art. 155** As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

Art. 156 Nenhuma proposição poderá ser discutida e votada sem que a presença de seu autor tenha sido registrada pelo Secretário.

Art. 157 Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.

⁸ **Art. 217** As deliberações da Câmara e de suas comissões, salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a **maioria absoluta dos Vereadores**.





33. Destaco que a opinião levantada **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento.

É como opino, salvo melhor juízo da Comissão Permanente.

À Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, com as honras de estilo.

Marataízes, ES, 19 de outubro de 2021.

Nelson Morghetti Júnior
Assessor Legislativo

