



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROTOCOLO: 1603/2021
DATA ENTRADA: 16 de Março de 2021
PROJETO DE LEI nº 8.883 de 2021

Ementa: Institui no âmbito do município de Caruaru o Projeto Adote um Complexo Esportivo, Quadra e Campo de Futebol, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto de lei nº 8.883/2021, que dispõe sobre a instituição no âmbito do município de Caruaru do Projeto Adote um Complexo Esportivo, Quadra e Campo de Futebol, e dá outras providências.

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 presente Projeto de Lei reflete o momento atual da economia brasileira. De fato, a Administração Pública diante de tantos compromissos assumidos têm certa dificuldade de sozinha arcar com a manutenção de complexos poliesportivos, quadras e campos de futebol. Não obstante, muitos desses locais destinados à prática esportiva estão abandonados e conseqüentemente se deteriorando.*

Por outro lado, qualquer empresa (indústria, comércio, prestador de serviços), escola, associação de bairro, pessoa física ou ONG ao adotar irá contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população. Esse novo modelo contorna a carência de recursos públicos, permitindo que sejam realizadas ações nas áreas de lazer, esporte e recreação, que reduzam os problemas e trazem benefícios para a população.



Posto isto, peço o apoio dos nobres pares na aprovação desta matéria.

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. MÉRITO

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.

A iniciativa do Parlamentar é célebre em sua essência, contudo, **é observada a invasão na competência do Poder Executivo Municipal.** A matéria disciplinada pela lei impugnada encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, **cujá organização, funcionamento e direção superior cabem à Prefeitura Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais, em especial da Secretaria de Educação e Esportes.**

Percebe-se, assim, a implantação de novas atribuições e despesas para o Poder Executivo. Ao Legislativo **cabe a 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.** A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara 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.

Cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a execução das atividades governamentais. As iniciativas estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

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



- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- 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)
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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.

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)

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

Cabe essencialmente à Administração Pública 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, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.**

Neste íterim, **a iniciativa para o projeto de lei em voga necessita de imperiosa proposição pelo Poder Executivo, uma vez que o mesmo está circunscrito dentro de seus planos de governo, bem como tem ciência das necessidades que assolam o Esporte Municipal, bem como tem atribuições legais para disciplinar como se daria a parceria e convênios com empresas para que tais Pessoas Jurídicas prestassem assistência aos Complexos Esportivos, Quadras e Campos de Futebol no âmbito do Município de Caruaru-PE.**

Vislumbra-se a imposição de obrigação e a invasão na gestão do Executivo ao longo de todo o projeto de lei, vejamos:

Art. 1º - Fica instituído no âmbito do Município de Caruaru o Projeto "Adote um Complexo Poliesportivo, Quadra e Campo de Futebol", **destinado ao atendimento da rede municipal de esportes através da parceria com doações da Sociedade civil e do setor empresarial.**



Art. 2º - O **Projeto ficará a cargo da Secretaria de Educação e Esportes**, que será responsável, no âmbito de suas atribuições, **pelo Termo de Cooperação** entre o poder público e os particulares, visando receber bens e serviços, objetivando a construção, conservação, preservação, ampliação e melhoria de equipamentos públicos da área de esportes.

Art. 5º - Fica permitida ao cooperante no prazo do termo firmado, a colocação de placa **indicativa de cooperação com o Poder Público Municipal, em modelo a ser aprovado pela Secretaria Municipal de Educação e Esportes.**

Nesse contexto, mesmo com os propósitos honrosos de auxílio, observa-se que a atuação do Poder Legislativo em disciplinar tal matéria é incabível, pois conforme supracitado o Poder Executivo tem seus planos governamentais e tem ciência das dinâmicas de projetos e programas que pretende implantar devido a análise financeira e orçamentária que os complexos esportivos da rede municipal demandam. Mesmo que o Art. 7º do Projeto de Lei 8.883/2021 destaque que não haverá ônus para o Poder Executivo, tal consideração não anula a possibilidade de haver ônus para o Poder Público, existindo, por fim, para imperiosa óbice da presente proposição um manuseio da estrutura administrativa que não cabe ao Poder Legislativo.

Neste mesmo sentido:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. **IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA** ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. **MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO**. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. **Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes** do art. 61, II, alíneas “c” e “e”, da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(STF - ADI: 4211 SP - SÃO PAULO 0001219-04.2009.0.01.0000, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 03/03/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-053 22-03-2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.846/2019, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA. PROGRAMA “BLITZ ESCOLARES”. VÍCIO DE



INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.846/2019, do Município de Guaíba, que institui o programa "Blitz Escolares", que trata da circulação de veículos e pedestres no entorno das escolas, objetivando coibir atividades ilícitas na área. 2. **A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria de Mobilidade** Urbana e Segurança e ao Conselho Tutelar, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. 4. A ausência de previsão da despesa nas peças orçamentárias não resulta necessariamente na inconstitucionalidade da lei que cria a despesa. Em verdade, tal ausência apenas impossibilita a execução da despesa naquele exercício financeiro. Precedentes do STF. 5. Impossibilidade de utilizar Lei Orgânica Municipal como parâmetro de constitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70083888917 RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Data de Julgamento: 03/07/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/07/2020)

ACÇÃO 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. (TJ-ES - ADI: 00243148420188080000, Relator: MANOEL ALVES RABELO, Data de Julgamento: 18/07/2019, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 26/07/2019)

Desta maneira, criar programas, projetos e campanhas educativas – precisamente o que se verifica na hipótese em exame - é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo da Chefe do Executivo, não podendo haver usurpação de poderes da parte desta Câmara Municipal de Caruaru-PE.



Tendo reconhecido a pertinência do objeto da presente proposição legislativa viabilizada ao oferecimento e preservação da qualidade de vida da população caruaruense para a prática de atividades físicas, se sustenta a possibilidade de um Anteprojeto de Lei a ser empunhado pelo excelentíssimo vereador à Prefeita do Município para consideração da dinâmica do Projeto de Lei e possível adoção de sua temática.

4. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 123, IV, do Regimento Interno:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que o edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 8.883 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de Março de 2021.



JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO LEGISLATIVO

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS
TÉCNICA LEGISLATIVA – MAT. 951-1

JOANA VITTÓRIA TORRES DO NASCIMENTO
ESTAGIÁRIA DE DIREITO