



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N

PROTOCOLO: 3456/2021

DATA ENTRADA: 17 de junho de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.978 de 2021

**Ementa:** Institui o Projeto “Mão Amiga” para incentivar a participação de voluntários no plantio de árvores e flores em praças, canteiros, parques e bosques do município de Caruaru.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes sobre o projeto que Institui o Projeto “Mão Amiga” que busca incentivar a participação de voluntários no plantio de árvores e flores em praças, canteiros, parques e bosques do município de Caruaru. Projeto de lei nº 8.978/2021 autoria do **Vereador IRMÃO RONALDO**.

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 tem o objetivo de revitalizar as praças, canteiros e bosques existentes no município de Caruaru. Trata-se de Iniciativa a ser realizada, preferencialmente por idosos, como forma de promover a inclusão social através do desenvolvimento de atividades sadias como o plantio e a conservação de flores e árvores. Tem a finalidade, também, de resgatar a imagem dos espaços públicos municipais, a fim de que as famílias possam voltar a frequentar as praças, parques e os bosques com as crianças e passar horas agradáveis, usufruindo de bons momentos, apreciando os jardins e canteiros construídos, particularmente, pelas mãos de idosos voluntários. Dessa forma, diante da importância social desta Propositura, contamos com o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação.



**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 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)



**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.

#### 4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *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.

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. MÉRITO

A intenção do parlamentar é louvável, pois preservar o meio ambiente arborizando a cidade é algo muito importante, **entretanto, o projeto extrapola os limites legais e acaba por adentrar na seara do administrador público**, situação que leva, inexoravelmente, a colidir com o Princípio da Separação dos Poderes, eis o *caput* do Art. 1º:

**Art. 1º** Fica instituído o Projeto "Mão Amiga", com a finalidade de incentivar a participação de voluntários no plantio de árvores e flores em praças, parques, canteiros e bosques localizados no município de Caruaru.

**Continuando, o autor propõe que as mudas e o material para uso dos voluntários serão “doados pela iniciativa privada” e que os voluntários, de preferência idosos, “ficarão responsáveis pelo plantio e por todo o cuidado permanente para a conservação das árvores e flores”.**

**De início já se observa a seguinte situação: ônus para a iniciativa privada em custear o programa “mão amiga” ou ônus para a administração pública em fechar convênio, com os entes privados, para a finalidade de fazer cumprir a lei.**

De qualquer forma, o projeto se imiscui em matéria que não compete ao edil. Se se interpretar como de “ônus para o ente privado” se estará adentrando na seara do Direito de Propriedade, **matéria de exclusividade da União**, nos termos do Art. 22, inciso I da CRFB/88.

Caso a interpretação esteja voltada para fins de convênio, entre o poder público e a iniciativa privada, melhor sorte não socorre ao mesmo, visto que, nos termos do Art. 36 c.c 55, inciso XI, da LOM, compete exclusivamente ao prefeito celebrar ou autorizar convênios ou ajustes.

**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;

**Art. 55** - Ao Prefeito compete privativamente:

(...)

XI - celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou outros instrumentos congêneres com entidades públicas ou particulares, na forma da Constituição Estadual;

E essas disposições se devem ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, o qual, 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).

Vale a pena salientar que a criação de programas governamentais, o projeto “mão amiga” é um programa, é atribuição da administração pública, portanto o poder legislativo não poderá invadir as competências da administração pública, e nem a administração pública poderá invadir as competências do poder legislativo, **prevalecendo a máxima da independência e harmonia dos Poderes**.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) 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**”. Sintetiza, ademais, que “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 c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Além do mais, a doutrina somente sintetiza a posição dos Tribunais pátrios sobre o tema, eis o teor das ementas:

TJ-RJ- DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00443273020208190000  
PEDIDO CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA O PROGRAMA  
VOLTA REDONDA SUSTENTÁVEL. APARENTE FUMAÇA DO BOM  
DIREITO QUANTO AO VÍCIO DE INICIATIVA. PERICULUM IN MORA  
CONFIGURADO. 1. Representação de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar,  
tendo em mira a Lei Municipal nº 5695/2020, de iniciativa parlamentar, que cria  
programa municipal denominado "Volta Redonda Sustentável", de incentivo à  
minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas unidades prediais e  
territoriais urbanas, bem como dispõe sobre outras políticas públicas  
ambientalmente sustentáveis e ecologicamente corretas. **2. Primo ictu oculi, a  
inconstitucionalidade só aparece no vício de iniciativa com base arts. 112, § 1º,  
II, d. 145, VI da CERJ, tendo em vista que a leitura da lei conduz à impressão  
de que foram criadas atribuições aos órgãos do município em termos de  
atividades de fiscalização**. 3. Em relação ao periculum in mora, considerando que o  
prazo da vacatio legis - que no caso se confunde com o prazo de regulamentação da  
lei - alcança seu fim próximo, afigura-se oportuna a suspensão da lei. 4. Medida  
Cautelar deferida. Julgado em 22/12/2020.



TJ-GO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 0263035722019809000

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. LEI MUNICIPAL INSITUIDORA DO PROGRAMA PEDALANDO E GERANDO ENERGIA LIMPA. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ALUDIDO DIPLOMA LEGAL.**

L. Uma vez presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da criação de despesas aos cofres públicos para implementação do projeto instituído pela lei impugnada, com possível interferência na independência funcional do Poder Executivo, é prudente suspender, por cautela, a eficácia da Lei **municipal**, durante o trâmite desta ação, em virtude de provável **vício de iniciativa** no processo legislativo. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. Julgado em 27/09/2019

TJ-ES – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00243148420188080000

AÇÃO 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. Julgado em 26/07/2019

Sendo assim, conclui-se, pela inconstitucionalidade do presente projeto de lei, pois, vai de encontro ao disposto Constitucionalmente e em Lei Orgânica.

## 6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



## 7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do R.I, opina – de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 8.978 de 2021, por conter vício de iniciativa.

A sugestão legislativa indicada, por esta Consultoria, é a confecção de anteprojeto de lei a ser enviado ao Executivo, via requerimento, para posterior apresentação.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 31 de Agosto de 2021.

De acordo.

**Anderson de Mélo**  
OAB-PE 33.933D  
|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

**José Ferreira de Lima Netto**  
Consultor Jurídico Geral

**Jose Israel de Lima Netto**  
Estagiário de Direito