



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROTOCOLO 1333/2022
DATA DE ENTRADA 28 de Março de 2022
PROPOSIÇÃO Projeto de Lei nº 9.265/2022
AUTORIA Vereador Jorge Quintino
EMENTA *Dispõe sobre a proibição de artifícios arquitetônicos destinados a impedir a permanência de pessoas em espaço público ou capaz de causar desconforto, ofender ou provocar injúria física em praças públicas, viadutos, passarelas, marquises e prédios da administração pública municipal, direta, autárquica ou fundacional, e dá outras providências*
CONCLUSÃO **DESAVORÁVEL**

1. RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que dispõe sobre a proibição de artifícios arquitetônicos destinados a impedir a permanência de pessoas em espaço público ou capaz de causar desconforto, ofender ou provocar injúria física em praças públicas, viadutos, passarelas, marquises e prédios da administração pública municipal, direta, autárquica ou fundacional, e dá outras providências.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei ordinária, assim como sua viabilidade jurídica. Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima autora, entre outros argumentos, o objetivo da norma proposta:

Caruaru exhibe hoje, assim como outros grandes centros, exemplos daquilo que se convencionou chamar de arquitetura da exclusão. São muitos e variados artifícios arquitetônicos construídos e dispostos de modo a afastar pessoas indesejáveis, tais como: os bancos de praça com braços de aço para impedir que alguém se deite neles, grades na beirada de edifícios e jatos d'água de marquises, sobre a calçada, entre outros equipamentos com a mesma finalidade. O objetivo de todos eles é o mesmo: afastar o ser humano indesejável. Algumas dessas "inovações" ainda não são encontradas na nossa cidade, mas muito possivelmente se tornarão comuns em pouco tempo, dada a velocidade dos meios de comunicação atuais e a globalização. Portanto com a intenção de inibir a utilização destes equipamentos que diminuem o convívio social, proponho estas medidas de natureza preventiva e remediativa

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 ser 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. Ilustra-se:

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 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.**

Os Parlamentares podem, naturalmente, discordar do presente parecer jurídico, que, como dito, possui natureza opinativa, podendo adotar posicionamento diverso e fundamentado.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei ordinária 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, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno, assim como na Lei Complementar nº 95/1998.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 - As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

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;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

5. COMPETÊNCIA MUNICIPAL

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;

[...]

X - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 6º - Ao Município de Caruaru compete, em comum com a União e o Estado, observadas as normas de cooperação estabelecidas por lei complementar federal:

IX - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

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

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

Em que pese a louvável iniciativa do parlamentar com a matéria ora sob análise, 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, ao proibir de, forma ampla, a limitação a acesso de pessoas a equipamentos públicos, a proposição invade a discricionariedade do poder executivo na execução de políticas paisagista, imiscuindo-se diretamente nas competências reservadas àquele Poder Público.

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.

Como ensina o professor Hely Lopes Meirelles¹, 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).

Cabe, essencialmente, ao Poder Executivo exercer sua discricionariedade na execução de políticas públicas relativas ao paisagismo urbano. 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.

7. 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 Requerimento 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;

¹ “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).



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

8. CONCLUSÃO

Por fim, considerando que a proposição usurpa competência legislativa do Poder Executivo, esta Consultoria emite o presente parecer não vinculante e opinativo em sentido desfavorável à proposição sob análise, em virtude de sua ilegalidade e inconstitucionalidade.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 4 de Abril de 2022

EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL

CLAYTON SILVA BARBOSA

Técnico Legislativo – Mat. 946-1

JOANA VITTÓRIA TORRES DO NASCIMENTO

Estagiária De Direito