

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 76-A/2022 CJLEG
PROTOCOLO: 1189/2022
DATA ENTRADA: 18 de Março de 2022
PROJETO DE LEI nº 9.254/2022

Ementa: Determina a implantação de brinquedos para crianças com necessidades especiais nas praças públicas do município de Caruaru, 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 9.254/2022 de autoria do Vereador Ir. Ronaldo, que determina a implantação de brinquedos para crianças com necessidades especiais nas praças públicas do município de Caruaru, 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 presente: *‘Para tanto, pretendemos, desde logo, deixar estabelecido em lei, que as novas praças públicas no município de Caruaru, que na sua concepção, prevejam a implantação de brinquedos para crianças, deverão também fazê-lo, para crianças com necessidades especiais. Quanto às praças já existentes, e que tenham brinquedos implantados, mas não com brinquedos específicos para crianças com necessidades especiais, que assim também sejam implantados, num prazo de 02 (dois) anos*

Ao fim, pugna o autor do projeto de lei pela legalidade e constitucionalidade da proposição, contando com o apoio dos demais vereadores(as) para que o mesmo seja aprovado.

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 é opinativa 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. 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. 246 – As Comissões Permanentes poderão solicitar a audiência de órgãos e técnicos do Poder Executivo e da própria Câmara quando necessitarem de esclarecimentos sobre o assunto sujeito à sua apreciação.

Assessorar é prestar assistência profissional, ou seja, acompanhar a os atos, garantindo-lhes a devida legalidade. Os atos, das comissões, que exigem acompanhamento da devida legalidade estão previstos no Art. 149 do R.I:

Art. 149 – O parecer será oferecido sempre por escrito e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, **a manifestação do relator** sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.

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.

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 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 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 a 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, neste caso, tratar de bens municipais não repercute

na esfera Federal, tornando assim apto a tramitar nesta Casa Legislativa.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria de dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

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 municipal¹.

5. MÉRITO

O tema em baila não é recente para apreciação desta Consultoria, sendo objeto de anterior análise quando da confecção do parecer sobre a proposição de nº 8.227/2019. Muito embora a finalidade precípua da proposição seja o benefício da população, de um modo geral, sendo indubitável a boa fé do edil, o fato é que a proposição sucumbe ao vício de iniciativa, conforme se verá adiante.

A análise minuciosa do projeto em questão, deixa perceptível que existe vício de iniciativa, tendo em vista que não compete à Casa Legislativa tratar sobre Organização Administrativa, não podendo criar atribuições ao Poder Executivo assim como fixar normas de gerenciamento à Municipalidade.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

O projeto de lei deixa antever uma designação genérica de competência, tendo em vista, que não são expressos especificamente as atribuições de cada Poder em relação a legislar sobre interesse local.

Quanto à gestão de bens públicos municipais, o Código Civil conceitua em seus arts. 98 e 99 que:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e **praças**;
II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

À Chefia do Executivo, a quem compete, com o auxílio dos Secretários, a direção superior da Administração e gestão dos bens públicos, em conformidade com o **Princípio da Reserva de Administração**, assim definido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração **impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**. É que, em tais matérias, **o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo**. Precedentes. Não cabe, desse modo, **ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais**. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (grifos nossos in RE 427.574-ED, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJE de 13/2/12.)

Este pensamento esta se tornando pacífico, basta ver as diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.075/13 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que ampliou o rol de estabelecimentos comerciais beneficiados com reserva de área, em via pública, para estacionamento de veículos. **Legislação que disciplina o uso de bem público. Atos de administração. Competência exclusiva do Chefe**

do Executivo. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Violação aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV e 144, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente." (grifos nossos in ADI TJ-SP nº 2081512-49.2015.8.26.0000, Rel. Des. Sérgio Rui, D.J.: 12/08/2015)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 13.605, de 2 de setembro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que 'Dispõe sobre a instalação de aparelhos adaptados em academias ao ar livre em praças e parques do Município de Ribeirão Preto, bem como em locais esportivos abertos ao público em geral, conforme especifica.' Iniciativa oriunda do Poder Legislativo local. Inviabilidade. Inconstitucionalidade formal caracterizada. **Lei que disciplina matéria própria de gestão pública, em ato de administração municipal, cuja iniciativa cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo. Violação do Princípio da Separação dos Poderes.** Ato legislativo impugnado, ademais, que acarreta criação de despesa sem indicar respectiva fonte de custeio. Ofensa aos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIV, 144, e 176, inciso I, da Constituição Bandeirante. Precedentes. Pretensão procedente." (grifos nossos in ADI TJ-SP nº 2020064-41.2016.8.26.0000. Rel. Des. Francisco Casconi. D.J. 11/05/2016)

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.298, de 14 de agosto de 2014, do Município de Guarulhos, iniciada e promulgada pela Câmara Municipal. Proibição da cobrança de preços públicos pelo uso de bens públicos destinados à prática de lazer e esportes. Ato típico da Administração. **Ingerência na atribuição do Poder Executivo para a prática de atos de gestão de bens públicos e organização administrativa. Ofensa ao princípio da divisão funcional do Poder.** Precedentes do Órgão Especial. Ação julgada procedente." (grifos nossos in ADI TJ-SP nº 2094291-36.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli. D.J.: 16/09/2015)

Ademais, fora a notória interferência em atos de gestão pública, há na proposição intrinsecamente os valores de **"lei autorizativa"**, visto que, o *caput* do projeto possui a seguinte redação: *"A fim de viabilizar a implantação de Balanços e Brinquedos para Crianças Cadeirantes, nas Praças e Parques de Lazer, o Município **poderá** realizar parcerias com entidades (...)"*

O Executivo Municipal não precisa de autorização legislativa para bem exercer suas devidas atribuições, sendo, *in caso*, uma situação que vai de encontro ao princípio da separação e harmonia dos poderes, fato já destacado e devidamente pacificado nos tribunais com patente vício e inconstitucionalidade, observe-se:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL –

REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

Portanto, a proposição do projeto de Lei, tal como o de nº 8.277/19, não é de competência legislativa do parlamentar, havendo vício de competência. Desse modo, não há possibilidade de atuação do edil de forma a regulamentar a implantação de balanços e brinquedos para crianças deficientes, ainda mais com viés autorizativo.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares a proposição.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – **de modo não vinculante** - a Consultoria Jurídica Legislativa pela **ilegalidade do Projeto nº 9.254/2022**, por tratar de matéria de competência privativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 28 de Julho de 2022.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral