

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 126-A /2023 CJL

PROTOCOLO: 2522/2023

DATA ENTRADA: 01 de Junho de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.598 de 2023

Ementa: *Cria o programa municipal de incentivo ao esporte e lazer no município de Caruaru e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Educação, Cultura e Esportes sobre o projeto que visa criar o “Programa municipal de incentivo ao esporte e lazer no município de Caruaru e dá outras providências.” no município de Caruaru Projeto de lei nº 9.598/2023, de autoria do **VEREADOR ANDERSON CORREIA**.

O projeto de lei supracitado dispõe de um total de 8 artigos, com justificativa, e assinado digitalmente pelo seu autor.

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 e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“O presente projeto de lei visa fomentar o esporte de forma geral no âmbito do município de Caruaru. A prática de esportes é uma matéria importante e seus benefícios são amplamente difundidos entre a população. A realização de atividades físicas, além de propiciar uma maior qualidade de vida, também auxilia no processo de inclusão social, fomenta a convivência e ajuda a promover a educação. Desde a infância até a melhor idade, a prática de esportes traz benesses inegáveis ao indivíduo. Além de melhorar e manter sua plena saúde física, age também como estratégia de educação, direta ou indireta, e de inclusão dessas pessoas ao convívio, tanto social quanto*

com a área onde mora: seu bairro, as praças e quadras. O estímulo às crianças e adolescentes ao desporto acaba por influenciar na construção dos seus valores, na disciplina, no convívio social e no respeito às diferenças dentro e fora do esporte. Também as políticas para adultos e terceira idade ajudam, inclusive na manutenção de uma saúde satisfatória e na qualidade de vida dessa população. O esporte nos municípios deve ser tema de grande relevância, uma vez que tem impacto em outros quesitos, como saúde e educação. Por isso, os poderes locais têm a oportunidade de realizar bons investimentos nessa área, como a implantação de leis e programas voltados ao ensino e à atividade desportiva. Os esportes auxiliam na formação de conceitos como a cidadania, e as suas práticas ajudam na construção dos valores do indivíduo e na sua relação com a sociedade. O esporte também ajuda as pessoas a interagirem e darem vida à cidade onde moram, transformando o ambiente urbano em um lugar mais saudável. Assim, submeto-o à apreciação dos Pares desta Casa para obtenção de um juízo de valor, de maneira que seja no sentido da aprovação do pleito.”

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. 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.

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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

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 que o parlamentar 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não restando dúvidas de que o objeto – “Criar o programa municipal de incentivo ao esporte e lazer no município de caruaru e dá outras providências” no município de Caruaru. – repercute na seara da União, dos Estados e do município, sendo este de competência comum aos entes federativos.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria simples dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 138, *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.

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.

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 projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Anderson Correia com objetivo de “Criar o programa municipal de incentivo ao esporte e lazer no município de Caruaru e dá outras providências”, com o fim de promover e consolidar o esporte como direito social, como é mencionado nos artigos 1º e 2º do projeto:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Caruaru, o Programa Municipal de Incentivo ao Esporte e Lazer vinculado à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer.

Art. 2º São objetivos do Programa Municipal de Incentivo ao Esporte e Lazer promover e consolidar o esporte como direito social guiado pelos princípios da democratização e inclusão social, valorizando a acessibilidade, descentralização, intersetorialidade e multidisciplinaridade das ações esportivas

O referido projeto de lei busca, nada mais, do que suprir um possível vácuo existente em relação ao incentivo ao esporte e lazer no município de Caruaru. Avulta-se que o esporte e o lazer são direitos protegidos pela Carta Magna Brasileira, e devem ser ofertados a todos os cidadãos sem distinção.

No entanto, mesmo que louvável a propositura do parlamentar Anderson Correia vale ressaltar que é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Municipal a criação de despesas e **programas governamentais**, como previsto no Artigo 36, incisos III e VI da Lei Orgânica do Município e o Art. 131, incisos I e IV do Regimento Interno da Câmara de Vereadores. Proeminência-se os referidos dispositivos do ordenamento jurídico citado:

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.

Lei Orgânica do Município

“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;

(...)

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)”

Regimento Interno

“Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;”

Com também, frisa-se, que mesmo havendo lei em outros estados e municípios de iniciativa parlamentar, no qual obriga a administração pública a criação de programas, estas não foram objeto de discussão de constitucionalidade. Todavia, é papel da Consultoria Jurídica Legislativa prezar pelo máximo cumprimento do ordenamento jurídico, assim como o respeito integral a separação e harmonia dos Poderes que constituem a República e logo sobrepuja, também, a existência de diversos entendimentos de tribunais e do Supremo Tribunal Federal, no qual versam sobre a inconstitucionalidade deste tipo de matéria. Avulta-se as seguintes decisões:

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 5.620/2019 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, QUE "INSTITUI O PROGRAMA ATIVA IDADE, DESTINADO À REINSERÇÃO DOS IDOSOS NO MERCADO DE TRABALHO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA E USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. A lei em foco institui o "Programa Ativa Idade" destinado a reinserção dos idosos no mercado de trabalho, entre outras medidas, no âmbito do Município de Volta Redonda. Medidas

adotadas no âmbito do referido programa que afetam as atribuições dos órgãos da Administração Pública. A matéria abordada na lei em comento é sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei municipal que acarreta verdadeira usurpação de competência, havendo vício de iniciativa e violação à separação dos poderes.

PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

(TJ-RJ - ADI: XXXXX20198190000, Relator: Des(a). MARIA AUGUSTA VAZ MONTEIRO DE FIGUEIREDO, Data de Julgamento: 21/09/2020, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 05/02/2020)”

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

Ainda, destaca-se o entendimento da Consultoria Jurídica Legislativa, outrora, já versou parecer pela inadmissibilidade a projetos de lei, no qual obrigava a administração pública a instituir programas, devido ferir competência do Poder Executivo. Como sobreleva-se no parecer 04-A/2023 sobre o projeto de lei 9.002 de 01 de julho de 2021:

“Ementa do projeto: **Instituir o Programa de Desenvolvimento da Saúde Mental e Inteligência Emocional**, a ser desenvolvido nas escolas públicas da Rede Municipal de Ensino de Caruaru.

(...)

5. Mérito

(...)

Ocorre que 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.

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).*

*Vale a pena salientar que a criação de programas **governamentais 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 disso, a Constituição do Estado de Pernambuco e a Lei Orgânica do Município de Caruaru são claras ao vedarem o início de programas não incluídos na Lei Orçamentária Anual. Conforme previsto nos artigos 128, inciso V da CEPE e artigo 97, inciso IV da LOM:

Constituição do Estado de Pernambuco

“Art. 128. São vedados:

(...)

V - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;"

Lei Orgânica do Município

"Art. 97 - São vedadas:

(...)

IV - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;"

Como também, é significativo trazer que parte do projeto de lei ora proposto já é abarcado pela **Lei Municipal 6.034/2018** no qual institui a política de incentivo aos atletas, denominada Bolsa-Atleta. Este dispositivo garante aos desportistas dos mais diversos níveis do município auxílio financeiro com base em categorias e regulamentos disponíveis na Lei, desta maneira o incentivo bem como o financiamento aos esportistas caruaruenses já são garantidos desde o ano de 2018, podendo tal dispositivo legal receber modificações dos poderes Executivo e Legislativo, dentro do limite de suas competências.

Retomando ao texto proposto, a pretensão do parlamentar além de contrariar a máxima da independência e harmonia dos Poderes, ocasionaria impacto orçamentário não previsto na LOA municipal em vigência, o que poderia trazer ao chefe do Poder Executivo responsabilização prevista na Lei Complementar Nº 101/2000, por contrariar os Arts. 15 e 16 do dispositivo retromencionado. Põe-se holofotes:

"Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Portanto, a Consultoria Jurídica Legislativa indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei 9.598 de 2023, visto que o mesmo desrespeita os



Princípios Constitucionais, principalmente os de competência e harmonia entre os poderes, a Lei Orgânica Municipal, o Regimento Interno e igualmente a Lei Complementar Nº 101/2000, no qual se aprovado acarretaria ao município geração de novas despesas não previstas na LOA.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, opina - de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 9.598 de 2023, por conter vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 07 de Julho de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO PÚBLICO.

Mat. 740-1

DRA. EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL

VICTOR MANOEL LOPES DE CARVALHO SILVA

ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL