

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 04-A/2023

CJLEG PROTOCOLO: 4443/2023

DATA ENTRADA: 14 de Novembro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.737 de 2023

Ementa: *Cria o “Projeto Pomar Urbano” em áreas públicas do Município de Caruaru e dá outras providências.*

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, Cria o “Projeto Pomar Urbano” em áreas públicas do Município de Caruaru e dá outras providências.. Projeto de Lei nº 9.737 de autoria do Vereador Anderson Correia.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto. A proposição se atém ao fato de dispor sobre a arborização urbana. Segundo justificativa anexa ao presente:

“O presente Projeto de Lei tem como finalidade o plantio e a reposição de árvores frutíferas nas áreas públicas do Município de Caruaru. Mais do que uma ação prática, o Projeto Pomar Urbano detém um cunho ambiental que visa conscientizar a população, inclusive estudantes, à necessidade de buscarem ações de cidadania, preservando e conservando também o ambiente em que vivem. A arborização exerce papel de vital importância para a qualidade de vida nos centros urbanos. Por suas múltiplas funções, a árvore atua diretamente sobre o clima, a qualidade do ar, o nível de ruídos e sobre a paisagem. Além de construir refúgio indispensável à fauna remanescente nas cidades. Portanto, o Projeto em questão vem agregar valores ao espaço urbano da cidade, pois o plantio de árvores frutíferas é uma maneira prática de se trabalhar conceitos ambientais e promover a socialização, levando os cidadãos à conscientização sobre questões ambientais como a alimentação, preservação, aproveitamento dos espaços vazios para aumentar a produção de frutas.”

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 acerca das 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 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 desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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 sua 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, cumprindo os requisitos da adequação.

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.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço: arborização municipal com árvores frutíferas, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 - As deliberações da Câmara e de suas comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º - **Maioria simples**: metade mais um dos Vereadores presentes, no momento da votação;

Art. 107 –
(...)

II – nominal, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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

5.1 – Da existência de Lei Municipal sobre o tema.

O Projeto de Lei propõe a criação do "Projeto Pomar Urbano" no Município de Caruaru. O objetivo é realizar o plantio ou reposição de árvores frutíferas em áreas públicas, priorizando parques urbanos, áreas livres de escolas municipais, praças e outras áreas verdes.

Segundo o autor da proposição, *“A arborização exerce papel de vital importância para a qualidade de vida nos centros urbanos. Por suas múltiplas funções, a árvore atua diretamente sobre o clima, a qualidade do ar, o nível de ruídos e sobre a paisagem. Além de constituir refúgio indispensável à fauna remanescente nas cidades.”*

Ocorre que, em pesquisa ao SAPL (Sistema de Apoio ao Processo Legislativo), restou observada a existência da Lei Municipal nº 4.702, de 15 de julho de 2008, cuja ementa é a seguinte: *“incentiva a arborização de ruas, praças e jardins”* e tem o seguinte conteúdo de relevância ao estudo:

Art. 2º Trinta por cento das mudas deverão ser de árvores frutíferas, escolhidas entre as espécies mais resistentes ao ambiente urbano.

Nesse contexto, é indubitável que o objeto da proposição e a lei em vigor são idênticos, ou seja, **tratam da arborização municipal com emprego de árvores frutíferas**. Em sendo assim, só resta reconhecer a impropriedade presente no projeto de lei, nos termos da Lei Complementar:

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.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, **observados os seguintes princípios:**

(...)

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, **vinculando-se a esta por remissão expressa.**

Desta forma, a proposição não atende ao princípio da legislação única, bem como o da vinculação expressa em caso de complementação. A força dos princípios é indubitável, sendo a norma de aplicação das demais normas, têm, em nosso ordenamento, um destaque e uma proteção especial.

As discussões a respeito das distinções entre princípios e regras tiveram início com a publicação de um artigo de Ronald Dworkin, no qual o escritor criticava o entendimento positivista defendido por Herbert Hart, no sentido de que existiam apenas regras no ordenamento jurídico e que, na ausência destas, poderia o magistrado decidir o caso concreto discricionariamente.

Para Dworkin, o ordenamento jurídico é composto por regras e princípios, devendo estes, em caso de lacuna, ser utilizados, mormente na resolução de casos difíceis, e não quedar a resolução da lide aos juízos de valor do magistrado.

Ainda segundo o jurista norte-americano, o princípio é um “*padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade*” (DWORKIN, 2007, p. 36). São eles que **orientarão o sentido da sentença proferida** pelo juiz, evitando, assim, que as decisões sejam juízos discricionários do juiz e que o direito se desvincule da moral.

Afirma o autor:

Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida tão alta quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas. Princípios são, por conseguinte, mandados de otimização. Como tais, eles podem ser preenchidos em graus diferentes. A medida ordenada do cumprimento depende não só das possibilidades fáticas, mas também das jurídicas. Estas são, além de regras, determinadas essencialmente por princípios em sentido contrário. As colisões de direitos fundamentais supra descritas devem, segundo a teoria dos princípios, ser designadas como colisões de princípios. O procedimento para a solução de colisão de princípios é a ponderação. Princípios e ponderação são dois lados do mesmo objeto. Um é o tipo teórico normativo, o outro, metodológico. Quem efetua ponderações no direito pressupõe que as normas, entre as quais é ponderado, têm a estrutura de princípios e quem classifica normas como princípios deve chegar a ponderações. O litígio sobre a teoria dos princípios é, com isso, essencialmente um litígio sobre

ponderação. (ALEXY, 2007, p. 64) (grifo do autor)

Diante dos argumentos e da existência de lei municipal com objeto idêntico, só resta reconhecer a ausência de requisito formal, e consequente ilegalidade, da proposição, nos termos da Lei Complementar nº 95/98.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto. A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade destas.

7. SUGESTÃO LEGISLATIVA

Diante da existência de Lei municipal, caso o autor da proposição entenda que a legislação encontra-se caduca, que providencie uma alteração legislativa.

8. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Por se tratar de uma proposição cujo conteúdo já se encontra legislado, com lei municipal em vigor, nos ditames da LC nº 95/98, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade**, do presente Projeto de Lei nº 9.737/2023.



É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 08 de Janeiro de 2024.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
|Analista Legislativo- Especialista em
Direito Público | Mat. 740-1 - CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral

LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO
Estagiário de Direito - CJL