



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
RECEBEMOS  
EM 28/04/2021  
LUIZ HENRIQUE  
FUncionário

PARECER JURÍDICO N° 039/2021

PROJETO DE LEI N° 009/2021

AUTOR: VEREADOR ALZIMÁRIO BELMONTE VIEIRA - PSD

**EMENTA:** Requisitos legais para o Trâmite. Regulamentação do uso de espaços públicos situados na orla, praças, parques e outras áreas verdes do município. Vício de Iniciativa.

**1 – RELATÓRIO**

A Secretaria Parlamentar, da Câmara Municipal de Vereadores de Ilhéus encaminhou a esta Comissão Legislativa, instituída pela Portaria nº 005/2021, projeto de Lei de nº 009/2021, que “dispõe sobre a regulamentação do uso de espaços públicos situados na orla, praças, parques e outras áreas verdes do município, para fins de orientação e treinamento, em caráter regular, de atividades físicas e esportivas em grupos por profissionais de educação física e /ou pessoas jurídicas deste segmento e dá outras providências”, para fins de parecer prévio.

O Projeto de Lei tem autoria do nobre Vereador Alzimário Belmonte Vieira. Em sua justificativa, argumenta acerca do surgimento de um grande número de práticas desportivas, principalmente àquelas coletivas, sendo, portanto, necessária a efetiva regulamentação destas, com o intuito de terem harmonia com o livre acesso garantido à população.

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

Acrescenta, ainda, o desenvolvimento de campanhas de conscientização e orientação da população quanto aos benefícios da prática esportiva, para isso suscita a possibilidade de possíveis parcerias com entidades de classe.

É o relatório. Passo à análise.

## 2 – ANÁLISE JURÍDICA

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de processo legislativo. A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento.

Conforme estabelecido no § 3º, da Portaria nº 005/2021:

§ 3º – A Secretaria Parlamentar encaminhará a proposição para o Presidente da *Câmara com cópia para Comissão Legislativa, para que esta possa oferecer seu parecer técnico acerca da matéria*, respeitando o prazo de 03 (três) dias, considerando o quanto disposto na Portaria nº 005/2021, bem como os prazos estipulados no Regimento Interno. (Grifou-se)

Assevera o artigo 99, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

Art. 99 – As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial e assinadas pelo seu autor ou autores.

O Projeto de Lei em destaque atende a essa exigência regimental.

Quanto à iniciativa do projeto de Lei, amolda-se ao interesse local, conforme estatuído no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, contudo privativa do Senhor Prefeito Municipal, por simetria ao que dispõe a Constituição

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

Federal artigo 61 e artigos 55 e 77, incisos II e VII da Constituição Estadual, violando o princípio da separação dos Poderes.

A Lei Orgânica do Município no parágrafo único do art. 54, em atenção à simetria, reproduziu a vedação à criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública pelo Legislativo em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, ex vi:

**Art. 54 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**

- I. criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou aumento de sua remuneração;
- II. servidores públicos do poder Executivo, da Administração Indireta e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, sem regime jurídico;
- III. criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos da Administração Pública;**
- IV. matéria orçamentária e a que autorizem a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções.

No caso em comento, de fato, o presente projeto representa invasão indébita do Poder Legislativo em matéria legal que, indiscutivelmente, caberia ao Poder Executivo Municipal, contrariando a aludida estrutura simétrica do processo legislativo, eis que o artigo 77, inciso VII da Constituição Estadual prevê:

**Art. 77 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:**

- I - fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar e da Polícia Civil;
- II – criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento

**Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA**

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

de remuneração;  
III – matéria tributária e orçamentária;  
IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;  
V – organização das Procuradorias e da Defensoria Pública;  
VI – **criação, estruturação e competência** das Secretarias e demais órgãos da administração pública;  
VII – organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.

Observa-se, pois, que a Lei Orgânica do Município reproduziu os textos das Constituições Federal e Estadual, ao prever que são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre a estruturação e competência das Secretarias e demais órgãos da administração pública.

Demais disso, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao legislar acerca da regulamentação do uso de espaços públicos, opõe óbice à organização administrativa dos órgãos da administração pública municipal, uma vez que desconsiderou o disposto na Lei Orgânica do Município, em simetria com o art. 61, §1º, II, “b” da Constituição Federal.

Dessa maneira, o projeto de lei em comento, não resta dúvida, ao dispor sobre a regulamentação do uso de espaços públicos, provoca uma **criação, estruturação e competência** de órgãos da administração pública.

Nesse tom, no Projeto de Lei sob exame, tem-se que a norma se mostra inconstitucional por dispor sobre matéria cuja competência legislativa é conferida, de forma privativa, ao Chefe do Poder Executivo local.

A citada inconstitucionalidade advém no víncio de iniciativa do Projeto de Lei, por interferir na estrutura, organização e funcionamento da Administração Pública indireta do Município.

Nessa esteira, não pode o senhor vereador, de forma isolada, exercer a função atribuída ao Poder Executivo, sob pena de invadir esfera de competência

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

alheia, ultrapassando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes do Estado, afinal cabe a este a organização e estruturação administrativa e não o fez, tendo em vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.

Em similar situação, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, ao considerar inconstitucional a lei que regulamentou o de uso de espaço público, por meio de proposição de origem parlamentar, por considerar vício de iniciativa legislativo, uma vez que o projeto foi apresentado por vereador, senão vejamos o referido julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GLORINHA. LEI MUNICIPAL Nº 2.025/2019. CONCESSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO. PROPOSIÇÃO DE ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Padece de vício de inconstitucionalidade formal a Lei Municipal nº 2.025/2018, de origem parlamentar, pois compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de apresentar proposição legislativa que disponha sobre a concessão de uso de bens públicos, atribuição nitidamente executiva. Afronta aos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea ?d?, 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(TJRS. Tribunal Pleno. ADI: 70083100958 RS. Relator Desembargador Rui Portanova. J. 11/03/2020. DJ 02/04/2020)

O Tribunal de Justiça de São Paulo também já decidiu, por unanimidade, situação análoga, por considerar, inconstitucional a lei que regulamentou o serviço de poda e corte em praças públicas, por considerar vício de iniciativa legislativo, leia-se a ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.716, de 03 de setembro de 2018, do Município de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a execução dos serviços de poda, corte, remoção com destoca e substituição de árvores do passeio público dos logradouros municipais e dá outras providências” – Alegação de afronta ao princípio da

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

separação de Poderes – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2' e '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A imposição de obrigações ao Poder Executivo caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE (TJSP. Órgão Especial. ADI nº 2275295-98.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Elcio Trujillo. J: 16/10/2019. DJ: 23/10/2019)

Importante trazer o destaque do entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao afastar a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, vejamos:

Ao Executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares)

Ainda sobre o tema, assevera Hely Lopes Meirelles que:

[...] a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara 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. 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, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo,

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA

Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE ILHÉUS  
COMISSÃO LEGISLATIVA – PORTARIA Nº 005/2021

Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Assim, considerando a hipótese do presente Projeto ser apresentado como uma indicação ao Poder Executivo, esta, em sendo acolhida, será submetida à votação desta Casa de Lei, uma vez que este possui obstáculo intransponível.

### 3 CONCLUSÃO

Diante do quanto exposto, resta claro que a regulamentação prevista no Projeto de Lei é de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de constitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Entretanto, considerando a intenção do nobre vereador proposito do Projeto de Lei, esta Comissão sugere que seja reapresentado em forma de Indicação para o Poder Executivo.

Este parecer é peça meramente opinativa, não vinculando o parecer das Comissões e do Plenário.

É o nosso parecer. S.M.J.

Ilhéus -BA, 23 de abril de 2021

  
**MICHAEL SANTOS NEVES**  
Procurador Geral  
OAB/BA 50.954

**JOSÉ CARLOS COSTA DA SILVA JÚNIOR**  
Assessor Jurídico-Legislativo  
OAB/BA 33.086

Comissão Legislativa da Câmara de Vereadores de Ilhéus - BA  
Rua J. J. Seabra s/n, centro – Ilhéus – Bahia – Brasil