

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 023/2023

Projeto de Lei do Legislativo nº. 1073/2023: Institui o Programa de Adoção de Praças Públicas, Praças de Esportes e Áreas Verdes via celebração de termos de cooperação com a iniciativa privada e dá outras providências.

Autor: Vereador Fabinho Bugalski.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica de Projeto de Lei de autoria de Vereador do Legislativo de Colombo, objetivando a criação de programa municipal de parcerias, da forma que menciona.

O **Projeto** possui treze artigos. O primeiro define sete objetivos para o programa, dentre eles, otimizar ações de manutenção, zeladoria e conservação de espaços públicos, incentivar o uso de praças públicas e de esportes, bem como, compartilhar responsabilidades pelos equipamentos públicos; o segundo define as entidades que poderão participar do programa; os artigos 3º ao 8º, por sua vez, tratam da forma de participação dos interessados, objeto, responsabilidades e do termo de colaboração a ser celebrado com o Executivo; na sequência, há previsão de placas padronizadas alusivas ao processo de colaboração, vedação ao uso à entidade adotante, prazo de duração da parceria e determinação de período para que o Executivo regulamente a matéria.

A **justificativa** foi apresentada, alegando o Vereador-Autor que o objetivo do Programa é promover a participação da sociedade civil organizada e das pessoas jurídicas, sejam elas públicas ou privadas, na urbanização, cuidados, segurança e manutenção das praças públicas, praças de esportes e áreas verdes do Município de Colombo, criando um espírito comunitário em prol da preservação dos espaços públicos.

O **protocolo** do Projeto nesta Casa ocorreu em 14/03/2023, sua divulgação em Sessão Ordinária ocorreu em 21/03/2023, vindo para parecer jurídico em 15/05/2023.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito

A proposição ora sob análise trata de Projeto de Lei de autoria do Vereador Fabiano Lisboa Bugalski, que visa instituir programa de adoção de espaços públicos por parte da iniciativa privada, nos termos delimitados.

O tema já foi objeto de norma em outros municípios, como em Curitiba, que desde 2005, tem a Lei n. 11642, que estabeleceu o denominado "Programa de adoção de logradouros públicos"; igualmente, em Toledo-PR, através da Lei n. 2470/2022; a Lei n. 776/2010, em Fazenda Rio Grande-PR, dentre outras.

Na proposta ora sob análise, constata-se que a atuação de colaboração é para praças públicas, praças de esportes e áreas verdes, sem maiores esclarecimentos acerca de cada um dos logradouros, ou de outros espaços.

Os objetivos envolvem atividades de manutenção, zeladoria, conservação e execução de melhorias urbanas, ambientais e paisagísticas.

O texto permite que participem "*quaisquer entidades da sociedade civil, associações de moradores de bairros, ONG's, sindicatos, sociedades amigas de bairros e pessoas jurídicas*", bastando estarem legalmente constituídas e cadastradas no Município de Colombo.

Ao menos em tese, as parcerias adotarão o regime da Lei n. 14133/2021, que nos termos do art. 184, dispõe: *Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal*; ou a Lei n. 13019/2014, cuja ementa, menciona:

*Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis (...)*¹

A escolha quanto à lei aplicável é o que determinará como será o regulamento pertinente, bem assim, os direitos e responsabilidades das partes envolvidas, lembrando que a Lei n. 13019 relaciona-se especificamente a entidades sem finalidade lucrativa, igrejas e cooperativas sociais.

No caso ora sob apreciação, os projetos podem ser criados pelos particulares ou pelo Poder Público, com a devida aprovação e fiscalização pelo Executivo, sendo fixado o prazo de cinco anos para vigência do contrato de parceria, com possibilidade de prorrogação por igual período.

Por fim, merece destaque o art. 10, ainda que sucinto, que veda o uso diverso da área adotada pelo parceiro, especialmente em casos de permissão ou concessão de uso.

¹ Registre-se que tal norma federal, salvo engano, não está regulamentada em Colombo (art. 88, §2º *Por ato administrativo local, o disposto nesta Lei poderá ser implantado nos Municípios a partir da data decorrente do disposto no caput.*)

A fiscalização, como dever constitucional, também incumbe a esta Casa, evitando-se projetos que possam violar o interesse público, desvio de verba e bens públicos (como maquinário, pessoal etc.), depredação do meio ambiente ou de bens de valor cultural e histórico para a comunidade, bem assim, obras inacabadas e que possam desviar os objetivos inicialmente propostos pelo Autor da matéria.

Em suma, **a proposta, em si, atende em seu mérito aos princípios de Direito aplicáveis ao caso, em especial, a legalidade, a motivação, a finalidade, a eficiência, a proteção do interesse público, dentre outros aplicáveis ao caso.**

2.2. Competência e iniciativa

A matéria pode ser abrangida pelas competências previstas no art. 30, incisos I e II da Constituição Brasileira, que tratam, respectivamente, da competência municipal em assuntos de interesse local e da possibilidade de suplementação da legislação federal e estadual.

No tocante à competência material comum, entre União, Estados e Municípios, observa-se o permissivo do art. 23, incisos I, III, IV, VI e VII, que tratam da possibilidade de edição de normas visando o zelo com a conservação do patrimônio público; da proteção dos bens de valor histórico, artístico e cultural; impedir a destruição de bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente; e preservar a flora e a fauna.

Ainda como determinação constitucional, destaca-se a proteção de áreas verdes e espaços com valores culturalmente protegidos pela localidade, com o estímulo da defesa e preservação por parte da coletividade, e o fomento ao desporto e do lazer (arts. 216, IV e V, 217 e 225).

A competência para propor e discutir a matéria também é corroborada na legislação local através da **Lei Orgânica Municipal**, art. 6º, I e II, na exata linha do referido acima (art. 30, da CB); o inciso VI, 'c', quanto a limpeza de logradouros públicos; o inciso IX, que trata do planejamento no ordenamento territorial; e o X e XI, que tratam da proteção do patrimônio histórico-cultural e do meio ambiente.

O art. 12, que dispõe sobre as competências legislativas da Câmara Municipal, com sanção do Executivo, também pode ser citado para apoiar a proposta ora formulada, nos seus incisos VI – diretrizes gerais de desenvolvimento urbano; XIII – administração e utilização de seus bens; e XVIII – direito urbanístico, preservação e proteção ao meio ambiente e do patrimônio paisagístico, histórico, cultural e artístico.

O art. 13, XXI, trata da competência exclusiva desta Casa para analisar a legalidade de convênios celebrados entre o Poder Público e particulares, sendo assim, abre-se a hipótese que por lei, de iniciativa do Legislativo, se autorize determinada cooperação público-privada, embora ontologicamente possa-se distinguir entre os convênios e a simples "cooperação".

A Lei Orgânica também prevê no Capítulo II, do Título V, acerca da Política Urbana, trazendo aspectos de preocupação com a manutenção de bens públicos (parques) e a adoção de regimes especiais de proteção urbanística e do meio ambiente (arts. 119 e ss.). E adiante, na parte do desporto, o incentivo ao hábito com a destinação de áreas para tal finalidade (art. 151 e ss.).

Também é oportuna a oitiva dos *Conselhos Distritais*, que são responsáveis, conforme art. 91, por fiscalizar e acompanhar as ações da Prefeitura no que toca à manutenção dos equipamentos urbanos, dos parques e jardins.

Por fim, os arts. 93 a 98 tratam do patrimônio do Município, seu uso e administração, merecendo a leitura para embasamento da decisão no tocante a aprovação ou não da presente proposta.

Sendo assim, salvo entendimento diverso, é competente o Legislativo para iniciativa e análise do tema na forma como proposto, com manifestação oportuna por parte do Executivo quando da sanção, sem invasão de competência ou ofensa à separação de poderes.

2.3. Técnica Legislativa - Emendas

Quanto à técnica legislativa, a proposição enseja alterações a fim de respeitar objetivamente o disposto na Lei Complementar n. 95/1998, que orienta a redação de textos legislativos; ressalvadas outras sugestões de emendas oriundas dos parlamentares desta Casa.

O art. 1º, ao que tudo indica, foi redigido com erros de digitação, repetindo trechos em seus primeiros parágrafos, cabendo ao Autor que informe a redação adequada, ou que se apresente emenda parlamentar para correção. Na oportunidade também se poderá corrigir a numeração dos incisos do referido dispositivo.

Ao final, o art. 13, estipula prazo para o Executivo regulamentar a matéria, entretanto este Jurídico se alinha ao entendimento da Suprema Corte brasileira no sentido de que não se pode impor prazo a outro ente constituído, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, confira-se o entendimento expresso no seguinte julgado:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. (...) Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. (...) **3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente. (Pleno. Rel. Min. Rosa Weber. ADI 4728. Jul. em 16/11/2021. Sem destaques no original).*

Dessarte, necessária a apresentação de emenda suprimindo-se a fixação do prazo de 120 (cento e vinte) dias para regulamentação da matéria pelo Executivo colombense.

Por fim, o Autor não apresentou cláusula de vigência da norma, sendo assim, a lei, caso aprovada, passará a vigorar apenas 45 (quarenta e cinco) dias após a sua publicação (art. 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no **Regimento Interno** (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes COMISSÕES:

- 1) **Constituição e Justiça** (art.54, I, 'a', RI): pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e obediência ao Regimento.
- 2) **Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, 'h'): sobre o planejamento urbano e matéria que pode causar direta ou indiretamente responsabilidades ao erário.
- 3) **Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Transportes** (art. 57): no tocante ao tema das obras em logradouros públicos.
- 4) **Agricultura e Meio Ambiente** (art. 58): no que concerne ao uso e preservação das áreas verdes por particulares em cooperação com o Município.

Finalmente, a análise da proposição exige maioria simples (maioria dos votos, presente pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores – nove deles), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, **este Advogado opina pela tramitação deste Projeto, com as emendas acima recomendadas, seguindo para análise das Comissões elencadas e futura deliberação em Plenário**, caso assim se entenda cabível.

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental.

Colombo-PR, 30 de maio de 2023.



Daniel Freitas - Advogado
OAB/PR nº. 43.892