



PROCURADORIA GERAL

Parecer Jurídico 052/2019A

Referência: Projeto de Lei nº 024/2019 REF EMENDA VEREADOR

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a conceder o uso de bens públicos para exploração de atividades de ecoturismo e visitação, operação, administração, conservação, manutenção, reforma, ampliação ou melhoramento do Parque dos Pinheiros e Parque Carrieri, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, a Emenda protocolada no Projeto de Lei nº 024/2019, que requer autorização legislativa para realizar a concessão de uso de bens públicos para exploração de atividades de ecoturismo e visitação, operação, administração, conservação, manutenção, reforma, ampliação ou melhoramento do Parque dos Pinheiros e Parque Carrieri, mediante remuneração e processo licitatório.

O protocolo do PL ocorreu em 10/06/2019. Na Comissão de Legislação, foram convidados representantes do Executivo Municipal para explicar e detalhar os termos do PL, em relação aos termos propostos para cada concessão, visto que o texto original propunha a concessão casada de duas áreas públicas do município, para implementação de dois Parques distintos.

A reunião ocorreu em 03/07/2019, com a presença do Procurador do Município, Felipe Dourado, da Secretária Municipal do Meio Ambiente, e também representante da empresa CPD, de São Paulo, que realizou os estudos de viabilidade e modelo de negócios proposto nas concessões.



Em 10/07/2019 foi emitida a orientação jurídica nº 52/2019, por esta Procuradoria, com os fundamentos legais, opinando pela tramitação do Projeto, observando a necessidade de realização de audiência pública para ouvir a comunidade, em conformidade com o que requer o Regimento Interno da Casa.

No dia 11/07/2019, na reunião da Comissão de Legislação, os membros entenderam em oficiar ao Poder Executivo, requerendo informações quanto ao percentual de 2% de ISS, estimado no estudo de viabilidade, vez que o percentual vigente no município é de 5%, podendo chegar a no máximo 3%, se aprovado os PL 025 e 026/2019, no caso ainda pendentes de decisão. Também foi requerido informar sobre a versão do estudo apresentado, se era a definitiva, vez que divergências durante a apresentação de informações na comissão com os documentos anexados ao PL, evidenciavam .

Em 20/08/2019 Prefeito Municipal encaminhou resposta ao referido ofício, informando que as Minutas anexas ao PL são modelos preliminares, que podem e devem sofrer alterações decorrentes das discussões e aprimoramento do projeto, não devendo ser considerada como documentos definitivos.

Assim, em 28/08/2019, a Comissão de Legislação emitiu parecer, opinando pela legalidade do Projeto e pela tramitação. Seguiu então para Comissão Temática, que agendou a realização de audiência pública, datada de 17/09/2019. Foram abertas 72 horas após a audiência pública para manifestação de interessados, forte no art. 60, § 5º do RI. Na manifestação de interessados, registramos sugestões recebidas de munícipes, para que os ingressos a gramadenses sejam gratuitos (que já estava no texto proposto) e também, pela Associação dos moradores do Bairro Planalto – AMBAP, no sentido de que toda área do Parque Carrieri é circundada pela Zona residencial 1, onde só é permitido pela Lei do Plano Diretor, residências unifamiliares, escritórios Gabinetes Virtuais, hotéis e restaurantes de até 80 lugares, não sendo admitido atividade de comércio, como estava sendo proposto no estudo de viabilidade apresentado, com módulos comerciais de 200 m² no total.

Tal manifestação motivou a apresentação pelo vereador Dr. Ubiratã, em 25/09/2019, de Emenda Modificativa para retirar o Parque da Carrieri da



autorização legislativa para concessão, mantendo apenas o Parque dos Pinheiros no texto legal.

É o breve relato dos fatos.

Passamos a analisar, assim, apenas o aspecto sobre a Emenda proposta, vez que as demais questões relativas ao PL já foram abordadas na Orientação Jurídica datada de 10/07/2019.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, a Emenda se apresenta em 06(seis) artigos, seguindo as normas técnicas de forma correta.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a concessão de uso de espaço público, para exploração de serviço turístico, estabelecendo requisitos, forma e condições para sua viabilidade.

A Emenda protocolada por vereador retira um dos Parques inclusos na Concessão, que foi apresentada pelo Executivo Municipal de forma casada



(dois Parques juntos), e com a emenda passará a ser tratada autorizando a Concessão apenas do Parque dos Pinheiros.

Assim, a proposição do vereador altera a Ementa do PL 24/2019, retirando o Parque Carrieri do texto, mantendo apenas a concessão do Parque dos Pinheiros. Todos os demais artigos alterados, quais sejam, art. 1º e parágrafo único, art. 2º e art. 4º, apenas suprimem o Parque Carrieri da autorização de concessão, mantendo os demais termos originais propostos no texto proposto pelo Executivo Municipal. O art. 5º acrescenta que o estudo de viabilidade técnica e financeira, bem como as minutas de edital e de Contrato devem estar em conformidade ao objeto de concessão da Lei, o que se apresenta adequado, visto que o estudo necessita ser refeito para o investidor, quanto as condições de viabilidade, visto que os investimentos antes exigidos no Parque da Carrieri, como contrapartida, não mais será obrigatório, cabendo estimar os custos e receitas apenas do Parque dos Pinheiros.

Com efeito, passamos a analisar a condição do Vereador para esta propositura, nos termos apresentados.

A competência material para legislar sobre a matéria de interesse do município encontra-se disposta na Constituição Federal, que conduziu os municípios a entes federados e que estabelece no inciso I do art. 30 a legitimidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;”

Todavia, em que pese a Constituição Federal disciplinar a repartição das competências, dispondo que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, se faz necessário observar o princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Por este princípio, baseado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja previsão encontra-se no art. 2º da Constituição Federal, ao dispor que *“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*,



*para legislar sobre assuntos de interesse local, **há de se observar a matéria proposta, no sentido de ser observada a competência para sua iniciativa.***

Nesse sentido, há matérias reservadas e de competência privativa de cada um dos Poderes. No caso da gestão municipal, há a chamada reserva administrativa, não sendo admitido ao Parlamento regradar ou proibir atos de gestão, especialmente de divulgação de políticas públicas do Poder Executivo, cuja interferência configura desrespeito à harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, o art. 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, combinados com o art. 61, § 1º, II, “b” e art. 84, III, da Constituição Federal são inequívocos ao impossibilitar que o Poder Legislativo instaure processo legiferante, **estabelecendo ou modificando estruturas, atribuições ou funcionamento da administração pública municipal.**

No caso pontual, a emenda do vereador dispõe em retirar do texto a concessão de dois Parques ao mesmo tempo, conforme apresentada pelo município, justificando se apresentarem em condições totalmente distintas, com destinação diversa, o que dificulta a análise dos benefícios trazidos ao município, pois se confundem entre si. Também o zoneamento do Parque da Carrieri, conforme trazido na audiência pública, está inserido na ZR1, onde não tem previsão de comércio, conflitando com o estudo realizado, que previa lojas comerciais.

Assim, essas questões impeditivas poderiam macular todo processo de concessão do Parque dos Pinheiros, visto que ambos estavam sendo propostos de forma casada, criando empecilho ao município de dar sequência ao processo.

E o próprio Executivo quando consultado sobre os termos finais do Plano de negócios, referiu que *“as Minutas anexas ao PL são modelos preliminares, que podem e devem sofrer alterações decorrentes das discussões e aprimoramento do projeto, não devendo ser considerada como documentos definitivos”*

Com efeito, a retirada do Parque Carrieri do PL, ora em análise, não interfere na administração do município, visto que poderá ser reapresentado a qualquer



tempo a proposição para concessão deste Parque, se assim desejar o Município, apenas ajustando as questões do zoneamento para que as atividades admitidas observem a lei do Plano Diretor, e apresentando estudo individual, com proposições referente a destinação, outorga, investimentos específicos, que permita aos nobres edis uma análise sobre o interesse público da proposição, considerando as características daquele local, da sua predominância e essência.

Desta forma, a presente propositura não trata de questões atinentes ao funcionamento da administração, tampouco sobre o funcionalismo municipal (cargos e remuneração), ou da sua estrutura ou ainda da atribuição de seus órgãos, criando ou definindo atribuições, como também não diz respeito ao regime jurídico dos seus servidores, matérias essas de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Também observamos que a emenda apresentada não gera despesa ao Executivo, respeitando o que dispõe o art. 63, da CF, *in verbis*:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Corroborando com este entendimento, observamos a jurisprudência do STF, senão vejamos:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. (GRIFEI)*



Portanto, a normatização apresentada, a nosso juízo, **não** está presente nas vedações impostas pelo art. 61, § 1º, da CF, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que por exclusão, a presente Emenda ao PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, podendo ser proposta por iniciativa de vereador, **NÃO** se registrando, desta forma, a nosso juízo, vício de origem na forma apresentada, por não ampliar o objeto da concessão, nem interferir nos estudos desenvolvidos pelo município, somente intervindo para manter proposição e análise individual de cada concessão pública, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que a **Emenda** apresentada pelo Vereador Dr. Ubiratã ao PLO 24/2019, atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, e na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem estar social para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 27 de setembro de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402