



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

PARECER CONTRÁRIO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. **PROJETO DE LEI Nº 001/2026**, DE AUTORIA DO PODER LEGISLATIVO. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE ADOÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA. EXAME DO VÍCIO DE INICIATIVA À LUZ DO TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. APONTAMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

I- DO RELATÓRIO

Submete-se à análise aprofundada desta augusta Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Timbaúba, no Estado de Pernambuco, para a emissão do necessário e competente parecer quanto aos seus múltiplos aspectos constitucionais, legais, jurídicos e de técnica legislativa, o Projeto de Lei nº 001-2025.

O objeto central e a finalidade precípua da proposição legislativa em tela consistem na instituição do programa denominado "*Adota Aí Timbaúba*", o qual se volta à celebração de Termo de Adoção de espaços públicos municipais. Tal programa tem como objetivo primordial viabilizar, às expensas da iniciativa privada e da sociedade civil, melhorias urbanísticas, paisagísticas e a manutenção contínua de áreas públicas no Município de Timbaúba, com o fito de incentivar ações de proteção, zeladoria, recuperação e revitalização de espaços públicos e áreas de interesse ambiental, melhorar as condições de uso desses espaços e promover a preservação



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

do meio ambiente local, visando à melhoria na qualidade de vida coletiva, bem como permitir a implantação e melhorias de infraestrutura em espaços públicos que atendam ao interesse ambiental e público, conforme se depreende do Artigo 1º e seus parágrafos.

Para fins de execução do programa, o Artigo 2º estabelece que praças e jardins públicos, áreas verdes, canteiros centrais de avenidas e demais áreas públicas do Município poderão ser adotadas por pessoas jurídicas de direito privado, entidades da sociedade civil, associações de moradores e pessoas jurídicas legalmente constituídas e cadastradas no Município de Timbaúba.

O projeto prevê, ainda, critérios de exclusão para participação no programa, como impedimento de licitar ou débitos fiscais com o Município, além de definir que as intervenções a serem executadas mediante prévia aprovação municipal observarão as finalidades urbanísticas do espaço público adotado. A formalização da parceria dar-se-á por meio da assinatura do "Termo de Adoção", na forma do Anexo I, a ser firmado entre o Adotante e o titular da pasta competente, delimitada pelo Executivo, conforme preveem os Artigos 4º e seu parágrafo único. Os interessados deverão apresentar suas propostas ao Executivo Municipal por meio do órgão designado, acompanhadas de carta de intenção, proposta resumo de projetos e demais documentos pertinentes.

De maneira relevante para a análise que se seguirá, o Artigo 9º faculta às entidades e empresas adotantes a veiculação de publicidade nas respectivas áreas adotadas, por meio de objetos padronizados e modelos a serem estabelecidos pelo Poder Executivo Municipal, através da pasta competente, sem a incidência de cobrança de encargos de natureza tributária sobre tais objetos.

O projeto ainda estabelece um conjunto de competências expressas ao Poder Executivo Municipal, por intermédio de sua pasta competente, dentre as quais se destacam: *gerenciar a implantação das adoções das áreas na forma desta Lei; fiscalizar a implantação e manutenção dos serviços pertinentes à adoção; fornecer especificações para confecção das placas de publicidade; orientar os trabalhos de arborização e ajardinamento; e todas as demais diretrizes necessárias para a execução*, nos termos do Artigo 11 e seus incisos. Ademais, o Artigo 16 dispõe que o Poder Executivo Municipal *regulamentará, por meio de decreto, os termos, requisitos e procedimentos aplicáveis à celebração, execução e fiscalização dos Termos de Adoção no âmbito municipal*. O projeto também prevê a não geração de direito à exploração comercial e a não indenização por cessação antecipada da adoção.



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

A proposição legislativa vem devidamente acompanhada de uma detalhada Justificativa, documento de fundamental importância que não apenas ilumina a *mens legislatoris*, ou seja, a intenção do legislador, mas também fornece os substratos fáticos e morais que motivam a iniciativa. No corpo da justificativa, é ressaltado que o projeto visa a fomentar a participação colaborativa da sociedade civil e da iniciativa privada na conservação, manutenção e valorização dos espaços públicos, apresentando a prática como eficiente, de baixo custo para o erário e de alto impacto positivo na paisagem urbana e na qualidade de vida, citando exemplos de êxito em municípios como Rio de Janeiro/RJ, Maceió/AL, Curitiba/PR e Salvador/BA.

A justificativa enfatiza que o projeto não transfere domínio, posse ou exploração comercial dos bens públicos, preservando sua destinação original e garantindo a prevalência do interesse coletivo. Por fim, o autor alega que o projeto respeita a autonomia do Poder Executivo, ao prever que todas as adoções e intervenções dependam de aprovação prévia e supervisão dos órgãos competentes da Administração Municipal, assegurando a integridade do patrimônio público e a legalidade dos atos administrativos.

É o relatório circunstanciado de tudo o que se faz necessário apresentar.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL

A estrutura da República Federativa do Brasil, conforme delineada pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu um pacto federativo que eleva os Municípios à condição de entes autônomos, dotados de um conjunto de capacidades que lhes garantem autogoverno, autoadministração e autolegislação.

Essa autonomia municipal não é uma mera concessão, mas sim um pilar essencial do federalismo brasileiro, permitindo que o poder público local responda de forma ágil e adequada às necessidades e peculiaridades de sua comunidade. O alicerce normativo dessa autonomia encontra-se no Artigo 30 da Carta Magna, que enumera as competências municipais. Para a matéria de que trata o presente parecer,



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

destaca-se de forma solar o inciso I do referido artigo, que estabelece ser da competência dos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local".

A expressão "interesse local" é um conceito jurídico de textura aberta, cuja densificação ocorre na análise de cada situação concreta. No entanto, sua essência conceitual refere-se a matérias cujos efeitos e relevância se manifestam de forma predominante dentro das fronteiras territoriais e sociais do Município. A instituição de um programa municipal voltado à adoção de espaços públicos, como praças, jardins, canteiros centrais e outras áreas de uso comum, para fins de melhorias urbanísticas, paisagísticas e de manutenção, enquadra-se de forma cabal na noção de interesse local.

As iniciativas propostas pelo Projeto de Lei nº 001-2025 visam, diretamente, ao ordenamento territorial, o bem-estar dos munícipes, a organização do espaço urbano e a gestão do patrimônio público municipal, aspectos que afetam precipuamente a comunidade local e cuja regulamentação não se confunde com competências exclusivas ou concorrentes da União ou do Estado.

A preservação do meio ambiente local e a melhoria da qualidade de vida coletiva, objetivos expressos do programa, são intrínsecos à esfera de atuação municipal, a qual tem o dever de promover o adequado desenvolvimento urbano e garantir a fruição dos bens públicos por seus cidadãos.

Diante de todo o exposto, a matéria disciplinada pelo Projeto de Lei nº 001-2025 enquadra-se, de forma irrefutável e plena, no âmbito da competência legislativa privativa do Município de Timbaúba, em conformidade com o que preceitua o Artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

II.II - DA ANÁLISE DO PROCESSO LEGISLATIVO: INICIATIVA PARLAMENTAR E O VÍCIO DE INICIATIVA

Uma vez firmada a competência material do Município, o passo subsequente da análise jurídica consiste em verificar a regularidade formal da proposição legislativa, com foco especial na questão da iniciativa para a deflagração do processo legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

O Projeto de Lei nº 001-2025, como já relatado, foi apresentado por um membro do Poder Legislativo Municipal, o que convoca à análise da legitimidade de tal ato à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no Artigo 2º da Constituição Federal.

As regras constitucionais que definem a quem compete a iniciativa das leis são um dos pilares do equilíbrio institucional e sua função é a de delimitar e harmonizar as esferas de atuação do Executivo e do Legislativo.

Como regra geral, a prerrogativa de iniciar o processo legislativo é ampla e estende-se aos parlamentares para a grande maioria das matérias de competência do respectivo ente federativo. Essa regra, no entanto, é excepcionada pelas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, as quais, por constituírem restrições ao poder de legislar dos parlamentares, devem estar expressa e taxativamente previstas no texto constitucional e, por força do princípio da simetria, reproduzidas nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

Tais matérias de iniciativa reservada ao Executivo, em geral, guardam relação direta com a organização, a gestão administrativa e o planejamento orçamentário da máquina pública, como a criação de cargos, o aumento de remuneração de servidores, a disciplina do regime jurídico do funcionalismo e a criação ou estruturação de órgãos da administração pública, conforme o Artigo 61, § 1º, incisos II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal.

No caso concreto do Projeto de Lei nº 001-2025, de iniciativa parlamentar, verifica-se que o texto legal invade diretamente a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Artigo 11 do projeto enumera, explicitamente, uma série de atribuições conferidas ao Poder Executivo Municipal, por meio de sua pasta competente, tais como *gerenciar a implantação das adoções das áreas, fiscalizar a implantação e manutenção dos serviços, fornecer especificações para confecção das placas de publicidade, orientar os trabalhos de arborização e ajardinamento, e estabelecer todas as demais diretrizes necessárias para a execução.*

Em complemento, o Artigo 16 determina que o Poder Executivo Municipal *regulamentará, por meio de decreto, os termos, requisitos e procedimentos aplicáveis à celebração, execução e fiscalização dos Termos de Adoção no âmbito municipal.*

Essas disposições não se limitam a criar uma política pública de interesse local, mas, ao contrário, adentram na *estrutura e na atribuição dos órgãos da Administração*

Endereço: Rua Tenente João Gomes, 10 (Ao lado da Prefeitura) Centro – Timbaúba-PE, Fone: (81) 98938-9704
CEP: 55870-070 - CNPJ: 11.293.248/0001-04 – E-mail: camaramun.timbauba@outlook.com



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

Pública Municipal, organizando as funções executivas e delegando, expressamente, a competência para sua regulamentação.

A criação de um programa que detalha as funções de gerenciamento, fiscalização e estabelecimento de diretrizes para o Executivo configura-se como ingerência na organização administrativa, matéria reservada, por simetria, à iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Nesse sentido, impõe-se a análise à luz do *Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal*. A tese fixada pelo Pretório Excelso estabeleceu que: *"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."*

Ao aplicar a tese do Tema 917 ao Projeto de Lei nº 001-2025, torna-se evidente que a proposição parlamentar incorre em vício de iniciativa. Embora o projeto possa ser entendido como um fomento a uma política pública de interesse local, ele claramente *trata da atribuição de órgãos do Poder Executivo*, ao pormenorizar as competências de gerenciamento, fiscalização, fornecimento de especificações e orientação, além de delegar a regulamentação por decreto.

Essas disposições violam a reserva de administração, que impede o Poder Legislativo de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. A justificativa do projeto, ao afirmar que este "respeita a autonomia do Poder Executivo, ao prever que todas as adoções e intervenções dependam de aprovação prévia e supervisão dos órgãos competentes da Administração Municipal", não afasta o vício, mas, ao revés, confirma-o, na medida em que a própria lei de iniciativa parlamentar é que está *criando* essas dependências e *determinando* as competências do Executivo, e não apenas se submetendo a uma estrutura já existente.

Assim, a iniciativa do Vereador Luiz Apolinário Neto para apresentar um projeto de lei com essa finalidade é formalmente inconstitucional, caracterizando vício de iniciativa por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei nº 001-2025 está formalmente incorreto no que diz respeito à sua autoria parlamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

II.III - DA ANÁLISE MATERIAL: CONSTITUCIONALIDADE DOS OBJETIVOS E PRINCÍPIOS

Superadas as questões formais, adentra-se no exame do mérito material da proposição, cuja análise deve pautar-se pela verificação de sua compatibilidade com os princípios basilares que regem a Administração Pública em todos os níveis da Federação, com especial ênfase para os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, todos expressamente consagrados no *caput* do Artigo 37 da Constituição Federal.

Os objetivos do Programa "Adota Aí Timbaúba", quais sejam, incentivar ações de proteção, manutenção, zeladoria, recuperação e revitalização de espaços públicos municipais, melhorar as condições de uso desses espaços e promover a preservação do meio ambiente local, visando à melhoria na qualidade de vida coletiva, bem como permitir a implantação e melhorias de infraestrutura em espaços públicos, são, em sua essência, legítimos e alinhados ao interesse público e aos princípios da gestão urbana e ambiental.

A previsão de que a adoção de praças e jardins públicos não gerará, no local, qualquer direito à exploração comercial para o adotante e que as melhorias decorrentes passarão a integrar o patrimônio público municipal sem direito à retenção ou indenização, conforme os Artigos 12, § 2º, e 13, demonstra a preocupação em preservar a destinação pública dos bens e evitar o enriquecimento sem causa por parte do particular, o que está em consonância com a moralidade e a impessoalidade administrativas.

A faculdade de veicular publicidade nas áreas adotadas, nos termos do Artigo 9º, embora demande rigorosa padronização e fiscalização pelo Poder Executivo para evitar a promoção pessoal ou a descaracterização do espaço público, não se mostra, em princípio, materialmente inconstitucional, uma vez que o próprio texto exige que seja em "quaisquer objetos padronizados especificados pelo Poder Executivo Municipal, através do modelo a ser estabelecido pelo Executivo Municipal".

A proposta de fomento à participação colaborativa da sociedade civil e da iniciativa privada na conservação e manutenção dos espaços públicos, tal como expresso na justificativa, reflete um modelo de gestão que busca otimizar recursos e promover o engajamento comunitário, o que se coaduna com o princípio da eficiência na administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

Experiências exitosas em outros municípios corroboram a pertinência material de tal iniciativa. Contudo, a validade material do projeto está intrinsecamente ligada à superação de seus vícios formais, pois a execução de um programa, por mais meritório que seja, deve obedecer estritamente às normas que regem o processo legislativo e a distribuição de competências entre os Poderes.

Em suma, o mérito do programa é benéfico, mas a forma como foi proposto padece de um grave vício.

II.IV - DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DA INEXISTÊNCIA DE ERRO MATERIAL QUANTO À LITERALIDADE.

No que concerne à técnica legislativa empregada na redação do Projeto de Lei nº 001-2025, observa-se, de forma geral, uma estrutura textual adequada, com clareza na exposição dos artigos e parágrafos. A redação é inteligível e busca organizar as disposições de maneira lógica, permitindo a compreensão dos objetivos e mecanismos do Programa "Adota Aí Timbaúba". Não foi identificada, neste momento, qualquer inconsistência ou erro material de natureza textual que comprometa a literalidade do documento, como divergências de numeração ou referências imprecisas, diferentemente do exemplo de modelo fornecido para fins de comparação.

Os Artigos 1º a 17 e o Anexo I, que estabelece um modelo de Termo de Adoção, demonstram uma preocupação com a completude e a formalidade necessárias a um ato normativo dessa envergadura. As definições claras dos objetivos do programa, dos participantes, das áreas passíveis de adoção, dos procedimentos para a formalização da parceria e das competências atribuídas, ainda que com o vício de iniciativa apontado, revelam um esforço em conferir segurança jurídica aos futuros termos de adoção.

Não obstante a boa técnica formal na construção das frases e parágrafos, a identificação do vício de iniciativa, de caráter constitucional, sobrepõe-se à qualidade da redação em termos de validade jurídica do ato normativo.

Portanto, embora o projeto não apresente erros de literalidade ou inconsistências na redação de seus dispositivos, a falha reside na inobservância das normas de iniciativa do processo legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE TIMBAÚBA

PERNAMBUCO

CASA DR. MANOEL BORBA

III- DA CONCLUSÃO

Por toda a fundamentação aqui exposta, esta Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação **OPINA PELA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL** do Projeto de Lei nº 001-2025, em virtude de vício de iniciativa por usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, recomendando o seu arquivamento ou a sua reapresentação por quem detenha a devida iniciativa legislativa para a matéria, como condição indispensável para o seu regular prosseguimento e deliberação em Plenário.

É o parecer, que se submete à elevada consideração desta Comissão.

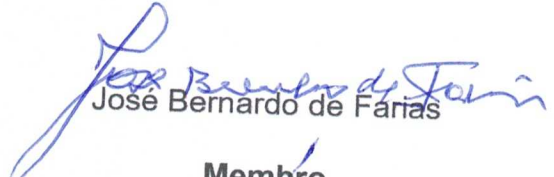
Sala das comissões da Câmara Municipal de Timbaúba/PE, 24 de fevereiro de 2026.

Luiz Apolinário Neto

Presidente


Ronaldo Gomes da Silva

Relator


José Bernardo de Farias

Membro