

## **P A R E C E R**

Nº 1223/2021<sup>1</sup>

- PU – Política Urbana. Bens Públicos. Construção de banheiros públicos para acesso gratuito pelos munícipes. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Criação de modalidade de área pública. Gestão do patrimônio municipal. Criação de despesa sem indicação da fonte de custeio. Ações de administração. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Violação do princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade.

### **CONSULTA:**

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei nº 35/2021, de iniciativa parlamentar, criando a "modalidade de área pública municipal destinada a instalação de banheiros públicos permanentes".

### **RESPOSTA:**

O Projeto de Lei trata de uma questão muito importante, que visa assegurar o direito à cidade, à possibilidade de transitar e estar na cidade com acesso a banheiros públicos (certamente quando não mais se fizer presente a necessidade de distanciamento social imposta pelas medidas de combate à COVID-19).

Todavia, em razão do princípio constitucional da separação de poderes, o Legislativo exerce suas atribuições para, no caso da consulta,

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

criar direitos aos cidadãos, mas não para instituir programas de governo, obrigações ao Executivo, gerenciar o patrimônio público, os contratos administrativos ou para criar despesas sem indicar as fontes de custeio.

Ora, as leis que dependem de planejamento, as que envolvam estudos técnicos, as que criam obrigação ao Executivo, ou tratam de programas de governo, são de iniciativa do Executivo, dado que é função típica deste Poder o planejamento, a organização e a gestão da Administração, do espaço urbano, dos bens públicos e de seu uso pelos particulares. De acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal, lei que se constitua em ação concreta somente pode ser elaborada por iniciativa do Chefe do Executivo, em razão do princípio da separação de poderes, verbis:

(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

A reserva de administração - segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um núcleo funcional (...), reservado à administração contra as ingerências do parlamento, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo." (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001).

No presente caso, o PL n. 35/2021, avança sobre a gestão dos bens públicos ao criar modalidade de área pública (art. 1º), bem como ao assegurar a gratuidade, impondo ao Executivo a prestação de um serviço

público sem indicar a fonte de custeio (art. 1º, p. único). Além disso, autoriza desnecessariamente o Executivo a firmar parcerias (art. 2º) quando estas são atos de gestão a que o Poder Executivo já está autorizado por sua própria natureza constitucional.

Para atender à demanda social levada a seu gabinete, o Vereador pode, além de indicar ao Executivo a adoção da presente medida, verificar no PPA e na LDO se já não há uma estratégia e diretriz neste sentido. Em caso negativo, pode diligenciar junto aos órgãos de planejamento municipal para que incluam esta medida em suas metas, propondo e defendendo, se necessário for, a inclusão destas ações nas leis de planejamento orçamentário-financeiro.

Se for para ficar apenas em aspectos gerais, sem adentrar todos os meandros para concretização das despesas públicas, pode ser proposto um projeto de lei apenas para declarar que o Município deve ser dotado de banheiros públicos, deixando as questões de localização, gratuidade ou pagamento, parcerias para definição pelo Executivo, quando este entender oportuno e conveniente realizar tal política pública.

Em síntese, conclui-se que o PL n. 35/2021 é inconstitucional por adentrar iniciativa privativa do Chefe do Executivo, ferindo, assim o princípio da separação de poderes.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 15 de abril de 2021.