CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0594/24.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Eliseu Gabriel, que autoriza a criação do ECO PARQUE ESCOLA PHILÓ na Subprefeitura de Perus.

De acordo com o projeto o referido parque será criado na área municipal localizada entre as ruas Estevan Ribeiro de Resende, Alagoa Nova 59, CEP 05202- 260 e Rua Demétrio Vidal Lopes, na Subprefeitura de Perus.

A justificativa apresentada registra que a ideia de criação do Eco Parque partiu da comunidade escolar da EMEF Professora Philó Gonçalves dos Santos, que uniu esforços, contando inclusive com o apoio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP), para revitalizar área verde existente atrás da escola, área essa que estava abandonada e era utilizada para descarte de lixo e entulho. Em razão desta iniciativa, ocorreu uma transformação do local, que já conta com mesas e bancos de madeira, jardim sensorial com amoreiras, rosas dos ventos de garrafas PET e pluviômetro caseiro para verificar a quantidade de chuva, merecendo, portanto, total apoio desta Casa Legislativa.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado, pois invade seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 180 e seguintes, preconiza a preservação e a defesa do meio ambiente, em especial o seu art. 186 estabelece o dever de “recuperar e promover o aumento de áreas públicas para implantação, preservação e ampliação de áreas verdes”.

Todavia, a proposta trata de afetação de um bem público e, nessa medida, esbarra em competência reservada ao Poder Executivo. Consoante o previsto nos arts. 37, § 2º, inc. V, 70, inc. VI, e 111, todos da Lei Orgânica do Município, compete ao Sr. Prefeito a gestão da utilização, conservação e destinação do patrimônio local, bem como a iniciativa privativa para a propositura de leis que tratem de afetação, desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

Nesse sentido, importante ressaltar o disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica paulistana, *in verbis*:

> *Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.*
> *(...)*

Matéria RELCOM 251/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620854.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> *§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:*
> *(...)*
> *V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.*

Dessa forma, verifica-se que a interpretação mais apropriada de referido dispositivo é a de que, se o Prefeito tem competência privativa para desafetar imóveis municipais, ele também a tem para afetá-los.

Segundo as lições do Prof. José dos Santos Carvalho Filho, "*o tema da afetação e da desafetação diz respeito aos fins para os quais está sendo utilizado o bem público. Se um bem está sendo utilizado para determinado fim público, seja diretamente do Estado, seja pelo uso dos indivíduos em geral, diz-se que está afetado a determinado fim público.'* (*Manual de Direito Administrativo*. 23ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.1248)

Assim, percebe-se que a afetação dos bens municipais para o exercício de certa atividade de interesse público é de competência do Executivo, não podendo o Legislativo dispor desses bens, ainda que necessários para o exercício de uma atividade de interesse público.

Na espécie, a conveniência e a oportunidade da realização de obras para a criação de parque na área assinalada remanescem no âmbito da exclusiva competência do Executivo, tratando-se de ato concreto e atividade típica de administração.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

> 3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (grifamos) (In "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24.)

Matéria RELCOM 251/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620854.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

No presente caso, pretende-se a criação de um parque, em clara usurpação das funções do Poder Executivo, porque o projeto não traz um mandamento geral e abstrato, e sim ato específico e concreto de administração, criando ainda atribuições para órgãos públicos, matéria afeta à organização administrativa. Na chefia do Executivo municipal, cabe ao Sr. Prefeito a conversão da vontade abstrata da Lei em atos concretos e particulares, conforme ensina o mesmo mestre, acrescentando que:

> "*A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.*" (ob. cit., p. 751)

Frise-se que o projeto ao estabelecer ação concreta, consistente na transformação de uma área municipal em parque, interfere na análise de mérito reservada ao Poder Executivo, em relação à conveniência e oportunidade de tal medida.

Desta forma, o projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, o que caracteriza interferência indevida no campo da denominada "reserva de administração", que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

> O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

Matéria RELCOM 251/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620854.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 14.118, de 22-12-2017, de origem parlamentar, que 'dispõe sobre a gestão participativa das praças do Município de Ribeirão Preto, e dá outras providências' – Inconstitucionalidade - Ocorrência. Vício de iniciativa – Programa governamental – Gestão de bens públicos - Competência do Executivo – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município – Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente. (ADI nº 2017927-18.2018.8.26.0000, j. 08/08/2018, destacamos)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.676, de 24 de fevereiro de 2017, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que 'estabelece diretrizes, objetivos e metas para a elaboração do Plano Municipal da Leitura e Livro do Município'. Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município – Inadmissibilidade – Ausência de parametricidade - Apenas a Constituição Estadual deve ser parâmetro de controle abstrato de normas, art. 125, § 2º, CF. **Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento de políticas públicas voltadas à leitura e ao livro – Vício de iniciativa – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Lei autorizativa – Natureza de imposição** – Juízo da discricionariedade administrativa inerente a todo administrador público violado. Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV E XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente. (ADI nº 2056790-77.2017.8.26.0000, j. 02/08/17, grifamos)

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

Matéria RELCOM 251/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620854.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

> *Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.*
>
> ***Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada**. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, **se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional**. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, **porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir**, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.*
> *(extraído da página, http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont, acesso em 27/03/17, grifamos)*

Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado nos precedentes a seguir reproduzidos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver", de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências" – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes** (arts. 5º, caput, §§ 'º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – **Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações –**

Matéria RELCOM 251/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620854.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Inconstitucionalidade decretada. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15, grifamos)

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".
(...)
(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".
(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE. (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18)

Cumpre observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 251/2025. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=620854.