



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0077/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Gilberto Natalini e outros, que autoriza o Poder Executivo a criar o Parque Municipal Cabeceira do Caboré.

De acordo com a propositura, o parque será implantado em área de jurisdição da Prefeitura Regional do Campo Limpo, localizada entre as ruas Simões de Sousa, José da Silva Ribeiro e José Coimbra.

A despeito de seus louváveis propósitos, o referido projeto padece de vício de ilegalidade, uma vez que extrapola a esfera de competência do Poder Legislativo, interferindo em área de atribuição exclusiva 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, tornando-o de uso comum do povo 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.

(...)

§ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 remanesce no âmbito da exclusiva competência do Executivo, tratando-se de ato concreto e atividade típica de administração.

Na lição do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, restam claros os limites da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza a sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.”

“Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (Direito Municipal Brasileiro, 15ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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)

Por fim, registre-se que o fato de o texto veicular “autorização” ao Executivo não sana o vício de iniciativa apontado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

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. (in: <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos).

Nesse sentido, a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

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".

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 08.08.2018).

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

Diante de todo o exposto, a propositura não reúne condições de prosseguir, pelo que somos pela **ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, a teor do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,