



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1510/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 185/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador David Soares, que autoriza o Poder Executivo a ceder área pública, localizada na Estrada de Ligação Municipal da Prefeitura Regional de Parelheiros, para uso da Guarda Civil Metropolitana - GCM, e dá outras providências.

A despeito de seus louváveis propósitos, o referido projeto padece de vício de inconstitucionalidade, uma vez que extrapola a esfera de competência do Poder Legislativo, interferindo em área de atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Em primeiro lugar, dos documentos juntados pelo autor ao projeto, verifica-se que a área cuja cessão é pretendida por esta propositura tem como proprietário Comercial Agrícola e Adm. Moriano S/A (fl. 5v.), de modo que, tratando-se de bem particular, inviável a sua cessão para uso da GCM.

Contudo, ainda que se tratasse de bem público, a proposta trataria de afetação de um bem, e nesta medida esbarraria em competência reservada ao Poder Executivo. Consoante o previsto nos arts. 37, § 2º, inciso V, 70, inciso 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.

Neste sentido, importante se faz ressaltar o disposto pelo 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.

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" (In 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, portanto, o Legislativo dispor livremente sobre referidos bens, ainda que necessários para o exercício de uma atividade de interesse público.

Por outro lado, não cabe ao Legislativo determinar ao Executivo que crie determinado empreendimento, uma vez que o exercício da função legislativa deve ater-se à produção de normas de caráter genérico, abstrato e impessoal, sendo reservada ao Executivo a competência para prover situações concretas, uma vez que estas se traduzem no exercício do poder de administrar. A imposição, ao Poder Executivo, da execução de um ato concreto viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição da República, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Na espécie, a conveniência e oportunidade da afetação de um bem para uso da GCM remanesce no âmbito da exclusiva competência do Executivo, tratando-se de ato concreto e atividade típica de administração.

Nas lições 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."

(in "Direito Municipal Brasileiro", 15ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605)

O fato de o projeto veicular autorização ao Chefe do Executivo em nada oblitera a sua inconstitucionalidade, uma vez que vai de encontro ao entendimento doutrinário e jurisprudencial dominante no sentido de que o fato de o texto veicular autorização ao Poder Executivo não sana o vício de iniciativa.

Exatamente neste sentido encontramos 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 07/04/2017, grifamos).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE TATUÍ - LEI MUNICIPAL Nº 4.696, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2012 QUE "Autoriza o Chefe do Poder Executivo a criar o Diário Oficial do Município de Tatuí" - INICIATIVA PARLAMENTAR - INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO

FORMAL RECONHECIDO - LEI AUTORIZATIVA- AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, BEM COMO AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, 2, 25, 47, II, XIV E XIX, a, 144 e 176, I, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO PROCEDENTE."

(TJSP, ADI n. 2253329-84.2015.8.26.0000, Rel. Des. Neves Amorim, j. 18.05.16)

Cumpra observar, ainda, que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, 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.

Desta forma, a propositura deve ser rejeitada, seja por pretender afetação de bem particular, seja por imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violando o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

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 19/09/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR

Cláudio Fonseca - PPS - Relator

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 20/09/2018, p. 104-105

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.