



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1682/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0114/16.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Salomão Pereira, que institui o Programa "Adote uma Praça". Visa a propositura permitir a realização de benfeitorias não indenizáveis pelo Município, manutenção e conservação de praças por pessoas naturais e jurídicas de direito privado, além da concessão de isenção de 50% (cinquenta por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU aos seus participantes.

Pretende o autor da propositura promover a sustentabilidade da Cidade de São Paulo por meio da cooperação da iniciativa privada.

Sob o aspecto estritamente jurídico, em que pesem os elevados propósitos de seu autor, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, inobstante o Município detenha competência legislativa para editar normas afetas à conservação e manutenção de praças e outros bens públicos municipais, nos termos do inciso I do artigo 30 da Carta Política.

Com efeito, ao impor ao Executivo a adoção de determinadas condutas, no caso adoção de programas de conservação de bens públicos por particulares, o projeto perde a abstração e generalidade, características essenciais das leis, e configura verdadeiro ato concreto de administração, usurpando atribuição privativa do Prefeito.

Note-se que na competência de dirigir a administração municipal, reservada ao Prefeito (art. 69, II, da Lei Orgânica do Município) inserem-se as atribuições de planejamento, direção, organização e execução das atividades da Administração. Para que possa se desincumbir destas suas funções o Prefeito deve estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica estabelece competir privativamente a ele: i) atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI); ii) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre servidores públicos municipais (art. 37, §2º, III); e, iii) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Outrossim, a Lei Orgânica também reserva ao Chefe do Executivo a competência para a administração dos bens municipais (arts. 70, VI, e 111). Destarte, ao Prefeito compete a administração dos bens municipais, tais como os clubes, parques e áreas municipais mencionados no projeto, o que compreende a faculdade de reger a utilização de tais bens segundo sua natureza e destinação, guardando-os e melhorando-os, no interesse público (José Nilo de Castro, In "Direito Municipal Positivo", 2ª ed., Ed. Del Rey, p. 159).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a 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)

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Acerca da impossibilidade de se determinar ao Executivo a prática de ato concreto de administração já se pronunciou o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADIn nº 162.919-0/7-00. Rel. Mario Devienne Ferraz. DJ de 22-10-2008):

"Não se nega à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município, mas no exercício desse mister ela não pode editar regras concretas de administração, intervindo nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem compete gerir a administração pública municipal, bem como criar órgãos públicos e conselhos, notadamente no que se refere às questões referentes à habitação popular, até porque, como já dito, isto implica no aparelhamento da administração local, com a finalidade específica de estabelecer os mecanismos para a composição dos integrantes do referido Conselho, além das medidas atinentes à cessão de local e espaço para a realização de suas reuniões, bem como alocação de servidores e material que garantam desempenho satisfatório de suas funções". (grifamos)

Ademais, por renunciar receita tributária, através de isenção de 50% (cinquenta por cento) do IPTU, deveria a propositura estar acompanhada (i) de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, (ii) atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e (iii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição ou da demonstração de que foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, nos termos do art. 14, caput e §1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE e 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, 30/11/16

Alfredinho - PT - Presidente

Eduardo Tuma- PSDB - Relator

Ari Friedenbach - PHS

Arselino Tatto - PT

Conte Lopes - PP

Gilberto Natalini - PV

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/12/2016, p. 166

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