



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 384/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0014/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre vereador Rubinho Nunes, que altera o Parágrafo único do artigo 3º da Lei n.º 14.483 de 16 de julho de 2007 que "Dispõe sobre a criação e a venda no varejo de cães e gatos por estabelecimentos comerciais no Município de São Paulo, bem como as doações em eventos de adoção desses animais."

Em breve síntese, pode-se afirmar que o projeto de lei sob análise pretende introduzir duas alterações no ordenamento jurídico, a saber: (i) fim da exigência de concordância do conselho gestor do respectivo parque para a realização de eventos voltados à doação de cães e gatos nos parques da cidade de São Paulo (art. 1º); e (ii) fim da proibição quanto à realização de eventos de doação de cães e gatos em parques, ruas, praças e outras áreas públicas da cidade de São Paulo.

De acordo com a justificativa, a possibilidade de realização de eventos de doação de animais em áreas públicas tende a estimular o aumento do número de adoções. Destaca o autor, ademais, que há inúmeros cães e gatos abandonados na cidade de São Paulo e a procura de um lar, sendo certo que a situação se agravou no contexto da pandemia da covid 19.

As questões apresentadas pelo projeto interferem na organização administrativa do Município de São Paulo e no exercício do poder de polícia municipal. Para que possa prosseguir em tramitação, faz-se necessário suprimir os comandos relativos à interferência excessiva no âmbito de competência do Poder Executivo, conforme o substitutivo ao final apresentado.

Em relação à inovação legislativa que se pretende introduzir por meio do artigo 1º, que altera a redação do parágrafo único do artigo 3º da Lei n.º 14.483 de 16 de julho de 2007, o projeto não deve prosperar.

Com efeito, o que autor visa, ao fim e ao cabo, é suprimir a competência do conselho gestor de cada um dos parques municipais para deliberar sobre a possibilidade de realização de eventos de doação de animais. A questão diz respeito à organização administrativa e, por conseguinte, está fora do campo de atuação desta Casa.

De acordo com o artigo 8º, III, da lei 15.539/2003, que dispõe sobre a criação dos conselhos gestores dos parques municipais, são atribuições dos mencionados órgãos "analisar e opinar sobre pedidos de autorização de uso dos espaços dos parques municipais, inclusive para realização de shows e eventos".

O artigo 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

"Art. 37. [...]"

§ 2º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais."

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias.

Na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.696, de 28 de novembro de 2014, do Município de Sumaré, de iniciativa parlamentar, que 'Autoriza o Poder Executivo a criar o 'Programa Salvando Vidas', que regulamenta o serviço de acolhimento a população adulta de rua, requalificando os mesmos ao mercado de trabalho. Programa governamental - Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas - 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. Violação aos arts. 5º, 24, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89 - Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente."

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2121808-79.2016.8.26.0000, rel. Des. Carlos Bueno, j. 07.12.2016) (grifos nossos)

Logo, o Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre, invadindo área privativa do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 47, II, XIV, XIX, "a", c/c 144 da Constituição do Estado e do art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município.

Nada obstante, no tocante à parte do projeto de lei que visa extinguir a proibição da realização de eventos voltados à doação de cães e gatos em áreas públicas do Município de São Paulo, parece-nos que a propositura não conflita com o ordenamento jurídico.

Com efeito, embora o projeto faça referência a locais sob o domínio do Município, é certo que não pretende interferir na destinação das áreas, sequer objetiva-se criar feiras ou eventos permanentes. Pretende-se, tão somente, que eventos esporádicos, antes passíveis de realização apenas em locais privados, possam também ser organizados em áreas públicas.

Por tal razão, o projeto, nesse aspecto, não diz respeito à utilização de bens públicos, mas sim ao exercício do poder de polícia, por meio do qual o Poder Público local define quais atividades podem ou não ser realizadas, tendo à vista a consecução do interesse público e buscando o bem-estar da coletividade.

Em tal sentido pode-se recorrer à analogia para constatar que diversas atividades são realizadas em áreas particulares mas, excepcionalmente pode haver um interesse público que justifique a utilização de áreas públicas para os mesmos fins. É o caso de shows de música, eventos culturais, feiras de artesanato, encontros de colecionadores de veículos antigos, entre outros.

Assim, caso a alteração proposta pelo autor seja aprovada, não haverá área municipal permanentemente destinada a eventos de adoção de cães e gatos. Tampouco emergirá direito subjetivo em benefício dos organizadores dos eventos, não se cogitando que a autorização do Poder Público possa decorrer de ato administrativo vinculado. Todavia, o Poder Executivo não estará mais proibido de autorizar a realização de tais eventos. Devendo, para tanto, verificar se foram cumpridos os requisitos de conveniência e oportunidade e se estão presentes os requisitos para a autorização de uso de bem público conforme a legislação pertinente.

Ademais, cumpre ressaltar que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja

inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não havendo que se cogitar de vícios nestas hipóteses, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Assim, esta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa se pronuncia PELA LEGALIDADE da propositura.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Não obstante, entendemos necessário a apresentação de substitutivo para: (i) adaptar a redação aos termos da Lei Complementar n° 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das normas jurídicas; e (ii) para excluir o comando que implicava supressão de atribuição dos conselhos gestores de parques públicos, por se tratar de matéria sujeita à iniciativa privativa do Poder Executivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 0014/21.

Altera a lei n.º 14.483 de 16 de julho de 2007 para autorizar a realização de eventos voltados à doação de cães e gatos em eventos na cidade de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

Art. 1º Altera o art. 3º da Lei Nº 14.483 de 16 de julho de 2007, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º É vedada a venda de cães e gatos em praças, ruas, parques e outras áreas públicas do Município de São Paulo.

§ 1º A vedação prevista no caput não se aplica a eventos de doação em parques municipais, bem como em praças, ruas ou outras áreas públicas.

§ 2º A realização dos eventos de doação em áreas públicas fica condicionada à prévia autorização do órgão público competente, mediante o atendimento das exigências previstas no Capítulo II desta lei, e observados os critérios de conveniência e oportunidade da administração, na forma da regulamentação do Poder Executivo.

§ 3º Para eventos realizados em parques municipais, exige-se, ainda, a anuência do conselho gestor do respectivo parque. (NR)

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 26/05/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PATRIOTA)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 27/05/2021, p. 108

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