



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 1/7

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 30/2019

Projeto de Lei nº 160/2018

Dispõe sobre autorização de propaganda comercial nos muros das escolas públicas do Município de Hortolândia

Autor: Vereador Paulo Pereira Filho

Relator: Vereadora Simone Lopes Betini

I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o Projeto de Lei nº 160/2018, de autoria do Vereador Paulo Pereira Filho, que dispõe sobre autorização de propaganda comercial nos muros das escolas públicas do Município de Hortolândia

Em justificativas o Autor alega que a propositura prevê autorizar ao Poder Executivo a concessão de uso das áreas externas de muros das escolas públicas para as associações de pais de mestres (APM's) das escolas públicas municipais para que realizem contratos comerciais de propaganda destes imóveis e se beneficiem de uma nova fonte de recursos, para investimento em prol da sociedade escolar, e transformando um simples muro em um canal direto de campanhas sócio educativa e de cidadania.

A autorização legislativa é exigência da Lei Orgânica do Município de Hortolândia para a concessão de uso de bens públicos, conforme se verifica no previsto no art. 121 e seus parágrafos, abaixo transcritos:

“Art. 121. O uso de bens imóveis municipais por terceiros poderá ser feito mediante autorização, concessão ou permissão, conforme o caso e o interesse público exigir.

§1º A autorização será dada pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, salvo no caso de formação de canteiro de obra pública, quando, então, corresponderá ao de sua autorização.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 2/7

§2º A permissão será facultada a título precário, mediante decreto. §3º A concessão administrativa dependerá de autorização legislativa e licitação formalizando-se mediante contrato.

§4º A lei estabelecerá o prazo de concessão e a sua gratuidade ou remuneração, podendo dispensar a licitação no caso de destinatário certo, havendo interesse público manifesto.

§5º A concessão administrativa de bens públicos de uso comum somente pode ser outorgada para finalidades escolares ou de assistência social, mediante autorização legislativa." g.n.

Conforme se verifica no §4º acima citado há a possibilidade de concessão de uso de imóvel público sem licitação, quando houver destinatário certo e interesse público manifesto.

No caso do presente projeto de lei há destinatário certo – as APM's – e o interesse público manifesta-se na obtenção de renda para que essas associações cumpram seus deveres sem onerar os cofres públicos.

Vale observar que, sem a existência de uma lei autorizando, a concessão de uso de imóveis municipais pode caracterizar infração político administrativa, nos termos do art. 86, incisos XVI e XVII da Lei Orgânica do Município de Hortolândia

"Art. 86. O Prefeito cometerá infração sujeita à apreciação da Câmara Municipal se:

XVI - alienar, onerar ou conceder o uso de imóveis municipais sem autorização da Câmara ou em desacordo com a lei;

XVII - fazer uso de imóveis municipais em desacordo com a sua destinação original sem autorização da Câmara;"

II – ANÁLISE DA MATÉRIA

A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 12 de novembro de 2018, e sua ementa publicada, na data de 10 de novembro de 2018, no Jornal Todo Dia, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 3/7

legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

Constata-se que a medida é de natureza legislativa e de iniciativa privativa do Poder Executivo, porquanto a propositura objetiva dispor sobre serviços públicos.

Nesse sentido o disposto no Art. 117 da Lei Orgânica do Município de Hortolândia que atribui competência ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.

“Art. 117 Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.”

No âmbito da Administração Pública o uso especial de bem público por terceiro, inteiramente regrada pelo Direito Público. Dessa forma, quando a Câmara de Vereadores dispõe, em lei de sua iniciativa, acerca da fixação de propaganda comercial nas escolas municipais, está, claramente, imiscuindo-se nas atribuições do Poder Executivo.

Assuntos eminentemente administrativos, como o uso e exploração de bens públicos, evidentemente está presente na competência privativa do Chefe do Poder Executivo, todavia, a necessária autorização legislativa, prevista no Art. 121, tem-se como um limitador da atuação do Poder Executivo, para concessão de uso especial de bem público por terceiro.

A iniciativa legislativa, em função da matéria de que trata o texto legal, é também reservada ao Chefe do Executivo, até porque, conforme expõe JOSÉ NILO DE CASTRO, in “Direito Municipal Brasileiro”, 2ª ed. Del Rey, 1.992, p. 154:

“O ato de administrar pertence, com exclusividade, ao Chefe do Executivo Municipal, cuja ação é legitimada na horizontalidade normativa. É cediço, nem mesmo o Poder Judiciário pode invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois essa



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 4/7

valoração refoge da competência da Justiça e é privativa da Administração. (HELY LOPES MEIRELLES, Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data, 12ª ed. São Paulo, RT, 1.989, p. 91)”.

Registra-se que ao Poder Judiciário, em princípio, é vedada a intromissão quanto às opções discricionárias inerentes à ação administrativa do Poder Executivo (obviamente, quando não identificado abuso ou ilegalidade na atividade estatal), não seria o Poder Legislativo quem poderia se substituir àquele, conferindo atribuições aos órgãos da estrutura administrativa municipal, nomeadamente, editando Lei que implique no uso e utilização de bem público por terceiros, para de propaganda comercial nas escolas públicas.

Como apontado, configurar-se-ia infringência à independência e harmonia entre os Poderes do Município, tendo em vista competir, sempre, e privativamente, ao Chefe do Executivo, dispor sobre organização e o funcionamento da administração, conforme norma de reprodução contida no art. 10, da Constituição Estadual.

Em regra a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 5/7

participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 6/7

do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa" (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Assim, por qualquer ângulo que se aborde a matéria, a conclusão será sempre a da inconstitucionalidade da propositura, quer no campo formal, por vício de iniciativa, quer no material, por afronta ao princípio da independência dos Poderes.

Nesse sentido a Constituição do Estado de São Paulo prescreve reserva de iniciativa ao Poder Executivo exclusivamente no §2º do Art. 24, Art. 166, Art. 174 e ADCT Art. 38, não constando de nenhum deles a premissa alegada pelo Autor.

De outra sorte, também não se pode admitir que haveria aumento de gastos com o exercício de fiscalização, posto que, das obrigações previstas na legislação municipal, em seus códigos de obras, posturas e outros, nunca houve implemento de fiscalização permanente, mas sim, quando de ofício, por programação ou provocado, quando em caso de denúncias, o que não prejudica o andamento das atividades do serviço já institucionalizado.

Nesse sentido, não há que se falar em interferência de um Poder no outro, posto que o exercício de fiscalização é atividade rotineira da Administração Pública.

Por fim registra-se que a Câmara Municipal promulgou Resolução nº 69, de 16 de outubro de 2003, que disciplina procedimento



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 30/2019 fls. 7/7

relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma que especifica.

RESOLUÇÃO Nº 69, DE 16 DE OUTUBRO DE 2003.

Disciplina procedimento relativo a projeto de lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, usando de suas atribuições legais, e tendo em vista o deliberado pelo Plenário na data de 14 de outubro de 2003, promulga a seguinte Resolução:

Art. 1º O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "MINUTA DE PROJETO DE LEI", e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Resolução serão atendidas por conta de dotações orçamentárias próprias consignadas ao orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

III – VOTO DO RELATOR

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, manifestamo-nos **CONTRARIAMENTE** à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 160/2018, todavia, dada a relevância da matéria fica convertido o Projeto de Lei em MINUTA DE PROJETO DE LEI a ser enviada ao Poder Executivo, nos termos da Resolução nº 69/2003.

É o RELATÓRIO.

Sala das Comissões, 28 de fevereiro de 2019.


Simone Lopes Betini
Relatora

Acompanham o voto do Relator o Vereador:


Francisco Pereira da Silva Filho
Membro