



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 54/2022

A autoria da presente Proposição é do Nobre Vereador João Donizeti Silvestre.

Trata-se de Projeto de Lei que “*Institui o Programa Família na Escola no âmbito do no município de Sorocaba*”.

De plano, destaca-se que este Projeto de Lei não encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com base nos fundamentos que se seguem:

Inicialmente, nota-se que a proposição visa criar programa fomentador de atividades sociais, que aproxime população e as famílias ao ambiente escolar, ocupando o espaço público e realizando eventos.

Em que pese a nobre intenção parlamentar, verifica-se que o Programa, nos moldes propostos, trata de eminente **programa de ação governamental, concreto, de índole material e administrativa, visto que será realizado nas ESCOLAS MUNICIPAIS, logo, BENS PÚBLICOS, cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Executivo.**

Primeiramente, o Código Civil estabelece a classificação dos bens públicos:

CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO – LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, **ruas e praças**;

II - os de uso especial, tais como **edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração** federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

De acordo com a classificação dada pelo legislador federal, os prédios onde a administração realiza suas atividades, ou presta um serviço público, são classificados como bens de uso especial (**art. 99, II, do CC**), cujo **exercício pode ser regulamentado pela entidade política titular (art. 103, do CC)**. Dessa forma, a Lei Orgânica Municipal estabelece a **competência privativa do Chefe do Executivo**, a administração dos bens municipais, conforme o **art. 108, da LOM**:

Art. 108. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, os resíduos sólido urbanos, os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município, cabendo ao Prefeito Municipal a sua administração, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços. (Redação dada pela ELOM nº 41/2015)

Neste sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.951, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE MAIRIPORÃ – INSTITUIÇÃO DE **PROGRAMA DE USO DE PRAÇAS PÚBLICAS**, DE ESPORTES E ÁREAS VERDES PARA AS MAIS DIVERSAS AÇÕES DE CUNHO SOCIAL, EDUCACIONAL, ESPORTIVO, DE LAZER E CULTURAIS – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. **É de competência do Poder Executivo a implementação de programas governamentais ou políticas públicas relacionadas à atuação administrativa.** 2. Lei que institui programa de **gestão de praças e parques públicos. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas.** Ofensa à reserva da Administração. Precedentes. 3. Fixação de prazo para regulamentação pelo Executivo ofende o princípio da separação de Poderes (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144, CE). Precedentes do Tribunal. Inconstitucionalidade material reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade precedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2259361-32.2020.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/02/2022; Data de Registro: 15/02/2022)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Como salientado pelo Tribunal, norma de iniciativa parlamentar sobre gestão de bens públicos, viola a reserva de administração, afetando a Separação de Poderes (aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a', aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, da Constituição Estadual).

Além disso, salienta-se ainda que **a mera autorização para instituição do Programa, também não elimina o vício de iniciativa**, uma vez que não está na alçada do Legislativo autorizar medidas que por si só, já são de esfera do Executivo, sob pena de violação ao Princípio da Separação dos Poderes (art. 2º, da Constituição Federal). Neste sentido, é farta a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.876, de 21 de junho de 2021, do Município de Itapeverica da Serra, que "autoriza a criação do programa de auxílio emergencial aos motoristas de transportes escolares do Município de Itapeverica da Serra". USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que, ao autorizar o Poder Executivo a conceder benefício, imiscuiu-se no desenho de política pública assistencial, que se insere no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Desrespeito aos artigos 5º e 47, incisos II e XI, da Constituição Estadual. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. Lei que regulamenta matéria orçamentária. Necessidade de edição de lei formal de iniciativa do Chefe do Executivo, dada a natureza das regras legais. Violação aos artigos 174, inciso III, e 176, inciso I, da Constituição Estadual. **NATUREZA AUTORIZATIVA DA NORMA. Não cabe ao Poder Legislativo autorizar o Chefe do Executivo a exercer suas competências. Autorização que não afasta a necessidade de apreciação da constitucionalidade da norma. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2151161-91.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/12/2021; Data de Registro: 09/12/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.580, de 12 de junho de 2019, que **autoriza o Poder Executivo a "implantar nas escolas municipais o Programa "Horta na Escola"**. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de autoria parlamentar, que cria novas atribuições a órgãos da administração municipal, violando os artigos 5º, 24, § 2º, item "2", e 47, incisos II e XIX, "a", da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência**. Norma impugnada que, na verdade, contém indisfarçável "determinação" (ADIN nº 0283820-50.20118.26.0000) sendo, por isso, manifestamente inconstitucional. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2138640-17.2021.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/10/2021; Data de Registro: 22/10/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No que diz respeito às parcerias (art. 2º, do PL), **só o Poder Executivo** pode avaliar a **conveniência e oportunidade para implementar ou não o pretendido** na proposição, levando em conta todos os fatores envolvidos, inclusive eventuais investimentos públicos necessários, observando sempre a capacidade organizacional e financeira da Administração.

Por fim, ressalta-se que **o Jurídico desta Casa de Leis tem se manifestado rotineiramente pela inconstitucionalidade formal de “PL’s Programáticos”**, ou daqueles que **embora autorizativos, implementem medidas administrativas concretas**, que são de alçada do Executivo. Apenas em 2022, salientamos os PLs: 02/2022, 05/2022, 06/2022, 07/2022, 09/2022, 10/2022, 11/2022, 13/2022, 16/2022, 18/2022, 31/2022, 34/2022 e 40/2022

Por tudo, nos termos propostos, **a proposição padece de inconstitucionalidade, formal por vício de iniciativa.**

É o parecer.

Sorocaba, 24 de fevereiro de 2022.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos