



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 153/2023

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre **Edil Rodrigo Piveta Berno**, que *“Institui o Programa “Abraça um Campo” para captação de parcerias para a implantação, reforma e manutenção de campos públicos de futebol amador, e dá outras providências.*

A proposição trata de matéria típica de administração pública, relacionada a **administração dos bens públicos**, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 61, incisos II e VIII e 108 da Lei Orgânica Municipal, *in verbis*:

“Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

III- iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;” (g.n.)

“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)” (g.n.)

Ocorre que a gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos são assuntos da administração ordinária do Município, estando no círculo da **Reserva da Administração**, consistente nas matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes às intervenções do Poder Legislativo.

O mestre **Ives Gandra Martins** referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que *“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”¹.

Por sua vez, o ilustre jurista **José Afonso da Silva** leciona que o Poder Executivo é “o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de lei, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa”², exatamente como ocorre no presente caso, daí o reconhecimento da inconstitucionalidade da proposição por ofensa ao **Princípio da Separação entre os Poderes**.

Cabe ainda *destacar* que ao dispor sobre autorização para celebrar convênios e parcerias, a proposição está regulando verdadeiros **atos de administração**, sendo vedado ao parlamentar, impor ao Chefe do Poder Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição.

A propósito, convém transcrever o que dispõe o inciso XIII do art. 61 da Lei Orgânica do *Município* de Sorocaba:

“Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XIII - celebrar convênios com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município, na forma da lei;”

Desse modo, ao deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da gestão dos campos públicos de futebol, prevendo inclusive a adoção de parcerias com entidades da sociedade *civil* organizada, a proposição invade, evidentemente, esfera própria da atividade do Administrador Público, inserida no âmbito do seu poder discricionário, violando frontalmente o **Princípio da Separação dos Poderes**.

¹ “Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.

² “Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional”, RT, 1964, pag. 116.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Corroborando com o exposto, a jurisprudência do **E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** tem comungado do mesmo entendimento ora mencionado, é o que se conclui das ementas abaixo transcritas:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santo André. LM nº 10.289 de 12-3-2020. Projeto **"Adote uma Área Esportiva"**. Processo legislativo. **Vício de iniciativa. afronta ao princípio da separação dos Poderes.** Violação aos arts. 5º, 47, II, III, XI, XIV e XIX, 'a', 144 da Constituição do Estado. – 1. Inconstitucionalidade. (...)2. Inconstitucionalidade. Separação dos Poderes. (...)A lei, de iniciativa do Poder Legislativo, ao prever a celebração de termo de cooperação, a publicação e qualificação das áreas disponíveis, a fiscalização das parcerias, a adoção de medidas em caso de rescisão do contrato, atribui obrigações específicas à Administração Municipal, em afronta ao princípio da separação dos Poderes, positivado no art. 5º da Constituição Estadual, além do art. 47, II e XIV da CE. (...) Por qualquer dos ângulos analisados, tem-se que a norma não sobrevive, posto que inconstitucional. Precedentes do Órgão Especial. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da LM nº 10.289/20 do Município de Santo André”.*

(ADI 2284365-71.2020.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 14/08/2021-grifamos)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 8.107, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUIU O **PROGRAMA 'ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS'** - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA – **MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA PERTENCE AO CHEFE DO EXECUTIVO, COMPETENTE PARA ATOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS** - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE”.*

(ADI 2236622-36.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/03/2019; Data de Registro: 14/03/2019-grifamos)

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº2.444, de 07 de março de 2018, do Município de Cedral. Iniciativa parlamentar. Criação do **programa "Adote uma Praça"**. Ilegitimidade ativa. Superação mercê de aditamento trazido aos autos. Inépcia. Rejeição. Indicação expressa da regra constitucional violada. Previsão orçamentária. Ausência. Irrelevância. Regulamentação. Vícios de forma e conteúdo. Presença. **Edito que dependia da provocação exclusiva do Alcaide.** Disposição, outrossim, de assunto que está fora da alça de mira do Poder Legislativo. Inegável trespasses de divisas. Antecedentes do Colendo Órgão Especial. **Ultraje ao princípio da separação entre os poderes.** Decisão que se atém ao pedido inicial. Desrespeito aos artigos 5º, 47, II e XVIII, e 144 da Carta Maior Paulista. AÇÃO PROCEDENTE”.*

(ADI 2063047-84.2018.8.26.0000; Relator: Beretta da Silveira; Órgão Especial; Data do Julgamento: 05/09/2018-grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 8.321/2018, de iniciativa da Câmara Municipal, que instituiu o **"Programa Municipal Adote uma Escola"** em Marília – Alegação de violação aos princípios da separação de poderes (arts. 5º e 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE), da moralidade e impessoalidade na gestão da coisa pública e a regra da licitação (arts. 111 e 117 da CE) – (...) lei que extrapolou as balizas da separação de poderes ao dispor não só em termos gerais sobre objetivos, diretrizes e parâmetros para melhoria da infraestrutura de ensino, mas impôs obrigações específicas ao Poder Executivo – **inconstitucionalidade material - diploma legal que discorreu sobre a gestão do patrimônio público e a disciplina do uso de bens públicos, matérias afeitas à atividade administrativa do Município, reservada ao Poder Executivo** – afronta aos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da CE – Art. 5º da Lei Municipal nº 8.321/2018: possibilidade de violação aos preceitos da moralidade e da impessoalidade ao permitir publicidade em bens públicos e ausência de critérios objetivos para escolha dos entes adotantes de escolas - Art. 6º da Lei Municipal nº 8.321/2018: (...) estipulação de prazo ao Poder Executivo para regulamentação da lei, o que infringe os arts. 2º e 84, II, da Constituição da República, 5º e 47, II, da Constituição Estadual – ADI julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.321/2018 de Marília”.*

(ADI 2217455-91.2022.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/04/2023; Data de Registro: 27/04/2023-grifamos)

Registre-se, também, que a alegação de que se trata de mera autorização também não elimina o vício de iniciativa, uma vez que não está na alçada do Legislativo autorizar medidas que por si só já são da esfera de atribuição privativa do Executivo, sob pena de violação ao já mencionado Princípio da Separação dos Poderes.

Sobre esse as chamadas **“leis autorizativas”**, **SÉRGIO RESENDE DE BARROS** critica a disseminação dessa espécie normativa:

“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 (...)”³ O objeto da autorização por já ser de competência constitucional do Executivo não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente”⁴

⁴Leis Autorizativas” artigo: www.srbarros.com.br/pt/leisautorizativas.cont



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Sendo assim, a despeito da nobre intenção do legislador, o presente projeto de lei **padece de ilegalidade e inconstitucionalidade**, uma vez que viola o **Princípio da Separação entre os Poderes** (art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOM), na medida em que interfere em atividade típica da Administração Pública, inserida nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo, nos termos do previsto nos Arts. 61, incisos II, III, VIII e XIII e 108 da Lei Orgânica Municipal.

É o parecer.

Sorocaba, 1º de junho de 2023.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa