



PARECER JURÍDICO Nº 190/2023

Referência: Projeto de Lei nº 72/2023-L

Autoria: Vereador William da Silva Albuquerque

Assunto: Dispõe sobre cessão de uso de bens imóveis destinados à área de lazer de propriedade da Estância Turística de São Roque e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. CESSÃO DE USO DE BENS IMÓVEIS DO MUNICÍPIO. OBJETO DE AUTORIZAÇÃO DE USO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. SUGESTÃO DE INDICAÇÃO AO PREFEITO.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 72, de 4 de julho de 2023, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos ao Projeto de Lei nº 72/2023-L; **2.** Minuta do Projeto.

A finalidade precípua do Projeto é autorizar o Poder Executivo Municipal a firmar Termo de Cessão de uso de bens imóveis destinados à área de lazer “Areninhas”, de propriedade da Estância Turística de São Roque. A cessão de uso de que trata o presente Projeto de Lei destina-se ao desenvolvimento das atividades comerciais de quiosques, bares e demais espaços públicos das Areninhas.

Eis a síntese do necessário.

O legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos. A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal.

Em matéria de direito urbanístico, os entes federados extraem sua competência diretamente do texto constitucional. Para tanto, enquanto à União compete definir o ordenamento territorial nacional e regional, ao Município

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

competem o ordenamento territorial urbano, nos termos do art. 21, inc. IX, cumulados com o próprio art. 30, ambos da Constituição Federal.

Já o art. 181, *caput*, da Constituição da República prevê que lei municipal estabelecerá normas sobre o **uso e ocupação do solo**, inclusive, e demais limitações administrativas pertinentes, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor.

In casu, a matéria tratada na proposta é de interesse local, consoante o exposto no art. 30, VIII, da Constituição República, que atribui ao Município a competência para legislar e promover, no que couber, adequado ordenamento do seu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Sobre o citado dispositivo constitucional, José Afonso da Silva¹ entende:

Este artigo, inquestionavelmente, abrange toda a disciplina da preservação da ordem urbanística, sendo que esta visa precipuamente à ordenação das cidades, e cujo objeto é o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo, as áreas de interesse especial, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização de instrumentos de intervenção urbanística.

A própria Lei Orgânica Municipal² impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais³, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, inclusive acerca do ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Assim, os Municípios possuem competência constitucional genérica para suplementar a legislação federal e estadual no que couber

¹ Direito Urbanístico Brasileiro', p. 38, Malheiros, 6. ed.

² **Art. 8º** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: [...] XIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

³ **Art. 5º** Em relação aos habitantes locais e dentro de suas possibilidades, é dever do Município de São Roque, nos termos da Constituição e desta Lei Orgânica: [...]

IV - zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

(art. 30, II, CF), cabendo-lhe, também, legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), independentemente de estarem suplementando outras normas.

Dito isto, a cessão é a transferência de uso de bens públicos, de forma gratuita ou mediante condições especiais, entre entidades da Administração Pública Direta e Indireta ou entre a Administração e as pessoas de direito privado sem finalidade lucrativa. Ela serve para que órgãos da mesma pessoa jurídica – ou de pessoas diversas – fiquem incumbidos de desenvolver atividades que, de algum modo, traduzam interesse para a coletividade.

O caso em apreço versa acerca da autorização legislativa para que o Prefeito possa ceder, a título gratuito, imóveis destinados à área de lazer de propriedade do Município. Para tanto, o próprio §2º do art. 1º do PL 72/2023 prescreve que a cessão objeto da normativa destina-se ao desenvolvimento das atividades comerciais de quiosques, bares e demais espaços públicos das “Areninhas”.

O ato legislativo de cessão, tal como formulado, ainda que envolvesse condições condizentes com o interesse público, exigiria mais do que apenas a manifestação de vontade das autoridades do Poder Executivo.

Ora, nos termos do art. 206 da Lei Orgânica do Município, “o uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão permissão ou autorização conforme o caso e quando houver interesse público, devidamente justificado, em caráter eventual”. Neste sentido, o § 3º do referido dispositivo prescreve que a permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por Decreto.

Assim sendo, entendo que a autorização de uso de bem público é o ato administrativo competente para a finalidade da legislação. Discricionário e precário, esta autorização deve ser editada pelo Chefe do Poder Executivo para consentir que determinada pessoa utilize privativamente bem público – por meio de Decreto Municipal. No mais, a autorização de uso possui outras características, a saber: pode ser onerosa ou gratuita, independe de autorização legislativa e pode recair sobre bens móveis ou imóveis.

A Lei Orgânica do Município, ao estabelecer a competência privativa do Poder Executivo para tratar do uso e ocupação do solo na Estância Turística de São Roque, objetiva assegurar a ocupação ordenada do território.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

De fato, a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo. Apesar disso, sobre o tema, colaciono *decisum*:

Inconstitucionalidade. Lei Distrital 7.071/22. Vício formal. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação aos princípios da separação de poderes, impessoalidade e livre concorrência.

1 - Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre a administração de áreas públicas, uso e ocupação do solo no Distrito Federal.

2 - **Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre autorização de uso de áreas públicas do Distrito Federal por proprietários de quiosques e similares, invade competência que é privativa do Governador do Distrito Federal.**

3 - **Além do vício de iniciativa do processo legislativo, a lei impugnada afronta os princípios da separação dos poderes - interfere diretamente na atuação do Executivo, permitindo ao Poder Legislativo ingerência em matérias atinentes à administração superior do Distrito Federal -, da impessoalidade e da livre concorrência (ao privilegiar quem já ocupa os espaços públicos, sem prévia licitação e condições de igualdade com outros interessados).** 4 - **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.**

(TJ-DF 07261945820228070000 1696712, Relator: JAIR SOARES, Data de Julgamento: 09/05/2023, Conselho Especial, Data de Publicação: 12/05/2023) [*Grifos Acrescidos*]

Assim, em que pese o louvável propósito do autor do projeto de lei, a propositura não preenche as condições necessárias para a sua regular tramitação, notadamente em razão de não se coadunar com as disposições contidas no art. 2º da Constituição da República e nos arts. 5º, *caput*, 47, II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo que, em virtude do princípio hermenêutico da simetria das formas, se aplicam aos Municípios.

Logo, por versar sobre medida administrativa típica de gestão, a competência para o impulso inaugural do processo legislativo é privativa do Prefeito, nos termos do que preceitua o art. 60, § 3º, III, da Lei Orgânica do Município. Em seu aspecto formal, portanto, a propositura está inserida no rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

É pacífico no Supremo Tribunal Federal que a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência do Poder Executivo

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

configura violação do princípio constitucional da reserva de administração⁴. Sobre o assunto, insta trazer à baila a lição de Hely Lopes Meirelles⁵:

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito, que, unipessoalmente, como Chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliados por Secretários Municipais ou Diretores de Departamento, conforme a organização da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades, sendo permitida, ainda, a criação das autarquias e entidades paraestatais, visando à descentralização administrativa. As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do Município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito (julgamento de suas contas, cassação de mandato etc.), de assessoramento governamental (indicações ao executivo) e de administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara).

Por fim, o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque tem expressa previsão do instituto da indicação, nos termos do art. 227, *caput*, do Regimento Interno desta Casa. Para tanto, indicação é o ato escrito em que o vereador sugere medida de interesse público às autoridades competentes, motivo pelo qual entendo que este objeto pode ser alvo de indicação a ser lida no Expediente e encaminhada de imediato a quem de direito, ou seja, o Prefeito Municipal.

Assim, estar-se-á diante do lícito exercício da função de assessoramento da Câmara ao Prefeito, materializada por indicação, que, limitando-se a sugerir ações ou abstenções, não se traduz em usurpação de poderes ou interferência indevida, configurando, ao contrário, ato de colaboração da edilidade. Trata-se, portanto, de medida inserida dentre as funções do Poder Legislativo, como ato de colaboração para o bom governo local, que na visão de José Afonso da Silva⁶:

Como Poder Legislativo do Município, a Câmara dos Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência as suas atribuições institucionais. Desempenha, além da função legislativa e fiscalizadora, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, XI), a de assessoramento ao Executivo local e a de administração de seus serviços. [...]

⁴ STF, ADIMC 2.364-AL.

⁵ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 35ª edição, 2011, págs. 849/850.

⁶ Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, Editora Malheiros, p. 629/636.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A função de assessoramento da Câmara ao prefeito expressa-se através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do prefeito. Não obriga o Executivo, nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse para a comunidade.

Diante de todo o exposto, **opino pelo vício de iniciativa da propositura**, devendo o Projeto de Lei nº 72/2023-L ser encaminhado para a Comissão Permanente de “Constituição, Justiça e Redação” e “Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo” para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

Cumprе ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada.

É o parecer.

São Roque, 31 de julho de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SE nº 6.058

Matrícula nº 415