



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº L77/19

Assunto: Projeto de Lei nº 124/2019

Interessado: Vinícius Guilherme Símbili

Ementa: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei Ordinária. Invasão de Competência do Executivo. Processo Legislativo com Vícios Formais.

1. Trata-se de consulta a respeito do Projeto de Lei nº 124/2019, de autoria do Vereador Vinícius Guilherme Símbili, o qual cria a primeira área de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública do Município, e dá outras providências.

2. De acordo com o autor, em sua justificativa, “o projeto de lei em tela, visa justamente trazer mais segurança à população, uma vez que obriga a concessionária CART, detentora do referido trecho, a providenciar diariamente intervenções viárias que garantirão a segurança dos usuários.”.

3. Este o relatório. Passo a opinar.

4. Inicialmente, cumpre esclarecer que a propositura em análise aborda ao menos duas vertentes: a sinalização de vias urbanas e o fomento do esporte e lazer em nosso Município.

5. No que tange à sinalização de vias urbanas, infere-se que o art. 9º, XXI, da Lei Orgânica Municipal assim preceitua:

Art. 9º. **O Município tem como competência privativa**, legislar sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, além das conferidas pela Constituição Federal e Estadual, as seguintes atribuições:

[...]

XXI - **sinalizar as vias urbanas** e as estradas municipais, bem como disciplinar e fiscalizar a sua utilização;

6. De outro modo, no que se refere às práticas desportivas e lazer dos munícipes da nossa urbe, o art. 171 da LOM assim narra:



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 171. **As ações do Poder Público** e a destinação de recursos orçamentários para o setor darão prioridade:

I - ao esporte educacional, ao esporte comunitário e, na forma da lei, ao esporte de alto rendimento;

II - **ao lazer popular;**

III - **à construção e manutenção de espaços, devidamente equipados, para as práticas esportivas e lazer;**

IV - à promoção, estímulo e orientação à prática e difusão de educação física;

V - à adequação dos espaços existentes à previsão de medidas necessárias quando da construção de novos espaços, tendo em vista a práticas de esportes e atividades de lazer por parte dos portadores de deficiência física, idosos e gestantes de maneira integrada aos demais cidadãos.

7. No mesmo sentido, o art. 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 10, de 10 de outubro de 2006, a qual institui o Plano Diretor no Município de Assis/SP. Vejamos:

Art. 6º **A política urbana do Município de Assis** tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais e de interesse local:**

XX- a promoção do acesso da população ao sistema municipal de saúde e **aos serviços de educação, cultura, esporte e lazer.**

8. Assim, a Lei Orgânica do Município atribui ao Chefe do Poder Executivo local a iniciativa de leis que disponham sobre sinalização de vias urbanas, bem como o planejamento das ações que mantenham as práticas esportivas e o lazer em nossa urbe.

9. O projeto de lei de iniciativa parlamentar, desta forma, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação de poderes, previsto nos arts. 5 e 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 47 – Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organização por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

10. Neste ínterim, cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de criação de áreas de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

11. Observa-se, ainda, que a propositura não se limitou à criação de áreas de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública, ao contrário, impôs obrigações ao Poder Executivo, tais como sinalizar o trânsito, com o destacamento de agentes para atuar no local, bem como estipulou o horário de funcionamento e a forma de atuação do Poder Executivo.

12. É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

13. Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”* (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

14. Assim, o Projeto de Lei em questão, ao regulamentar, ainda que parcialmente um serviço público, viola o art. 47, II e XIV da Constituição Bandeirante, no estabelecimento de regras que dizem respeito à direção da administração e à organização e ao funcionamento do Poder Executivo, matéria essa que é da alçada da reserva da Administração.

15. Ademais, a CART - Concessionária Auto Raposo Tavares é indicada como responsável e titular do trecho a ser criado como a primeira área de proteção e fomento à prática de atividade física em via pública, o que dá a entender que há, no mínimo, um convênio assinado com a Prefeitura local, no qual a Concessionária se responsabiliza pela manutenção e conservação do trecho indicado.

16. Saliente-se que a concessão de serviço público, nos termos da Lei Federal nº 8.987/1995, é “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

17. Entretanto, não foram anexados ao Projeto de Lei nº 124/2019 quaisquer documentos que atestem esta informação. Desta forma, resta impossibilitado a continuidade do processo legislativo em razão do disposto no art. 157 do Regimento Interno. Vejamos:

Art. 157. A Presidência deixará de receber qualquer proposição:

[...]

II - que, fazendo menção à cláusula de contratos ou de convênios, não os transcreva por extenso;

18. Assim, depreende-se que se criou um dever, uma obrigação à Concessionária, a qual poderá alegar alteração no equilíbrio econômico-financeiro, de modo unilateral, devendo o Poder Concedente restabelecê-lo, concomitantemente à alteração (art. 9º, § 4º, Lei nº 8.987/1995).

19. Ante o exposto, opina-se pela inconstitucionalidade formal, pela invasão de competência pelo Legislativo na esfera de atribuições do Poder Executivo, bem como pela



Câmara Municipal de Assis

ESTADO DE SÃO PAULO

impossibilidade de continuidade do processo legislativo em razão do não atendimento dos requisitos formais elencados no Regimento Interno da Câmara de Assis/SP.

Este é o parecer. S.m.j.

Assis/SP, 10 de outubro de 2019.

Leandro Kreitlow
Procurador Jurídico
OAB/SP 427.219

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias
Procurador Jurídico
OAB/SP 300.090