



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0247/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Comissão de Justiça e Redação

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a instalação do Projeto “ParCão”, para a criação de áreas exclusivas para cães em áreas públicas do Município de Mogi Mirim” – Competência legislativa municipal – Assunto de interesse local – Constatação de vício de constitucionalidade formal – A gestão de parques e logradouros públicos é atividade típica e privativa do Poder Executivo – Precedentes do Tribunal de Justiça paulista – Ainda que seja plausível uma proposição, de ordem geral e abstrata, visando à implementação de mecanismos atinentes à recreação e ao lazer, não se figura admissível a criação de novas atribuições para os órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo – Cláusula regulamentar em propostas legislativas deflagradas pelo Legislativo – Desnecessidade – Exercício das funções de colaboração e assessoramento da Edilidade – Indicações regimentais ou tratativas políticas com o titular da iniciativa legislativa – Considerações gerais.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA:

Análise do Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a instalação do projeto 'ParCão', para a criação de áreas exclusivas para cães em áreas públicas do Município de Mogi Mirim".

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, não é por demais lembrar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Desse modo, convém ressaltar que já tivemos a oportunidade de manifestar nossa opinião sobre o tema objeto dessa proposição, na Consulta 0082, de 23/2/2021, no sentido de se inserir na competência legislativa municipal, por ser assunto de interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República), a edição de normas disciplinadoras do uso de tais e quais espaços públicos (vale dizer: áreas de lazer, recreação e/ou para prática de esportes ao ar livre), localizados nas áreas urbanas e/ou rurais da Municipalidade, para usufruição de todos os munícipes, residentes ou não.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Ressalvamos, contudo, que a gestão de logradouros públicos, a exemplo de parques, praças e áreas de lazer, é subordinada a planejamento prévio e, conforme o caso, pode exigir a participação da comunidade interessada, bem como, quiçá, de especialistas em comportamento animal, constituindo típica atividade administrativa atribuída, pela Lei Orgânica do Município (cf. inc. XXVII do art. 71 e *caput* do art. 111), ao Chefe do Poder Executivo. Assim, ora voltamos a reafirmar que a regulamentação do uso dos bens públicos em geral por particulares é de iniciativa privativa do Prefeito.

Em sentido análogo, veja o que tem decidido o Tribunal de Justiça paulista:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.443, de 24 de outubro de 2017, por meio da qual ‘Fica o Poder Executivo autorizado a criar um espaço público denominado ‘Praça do Cão’ no Município de Guarujá e dá outras providências’. Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo de instituição de normas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação procedente” (cf. in Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2099734-26.2019.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. em 4/9/2019, registro em 6/9/2019).



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Valinhos, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre ‘a autorização de Feira Livre no bairro Jardim São Bento do Recreio em Valinhos’. Norma de origem parlamentar que dispõe sobre permissão ou autorização para uso de espaço público para exposição e venda de mercadorias. Competência material do Prefeito para permitir ou autorizar, em caráter precário, o uso de bens públicos. Ofensa ao princípio da separação dos poderes, por usurpar a norma de competência material do Chefe do Executivo. Precedente do Órgão Especial. Ação julgada procedente” (cf. in Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2115384-16.2019.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Márcio Bartoli, j. em 28/8/2019, registro em 2/9/2019).

Em síntese, ainda que se possa argumentar sobre a plausibilidade de proposições legislativas, de iniciativa parlamentar, de ordem geral e abstrata, como a ora em análise, visando à implementação de mecanismos diversos atinentes à recreação e ao lazer nos locais em que haja necessidade, dentro dos limites territoriais da Municipalidade, o que não se figura admissível é que, por iniciativa parlamentar, se promova a criação de novas atribuições para os órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo ou, simplesmente, invada o espaço, constitucional e organizacionalmente, delimitado para o exercício da função e gestão administrativa de áreas públicas.

A propósito, não bastasse o que até aqui foi dito e transcrito, não podemos deixar de mencionar que a existência de cláusula regulamentar nas propostas legislativas iniciadas no âmbito do Poder Legislativo afigura-se desnecessária, podendo ser tida, inclusive, como afrontosa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes municipais.

E isso porque o exame da conveniência e da oportunidade do exercício da função regulamentar insere-se no campo das competências discricionárias afeto com exclusividade ao Poder Executivo.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinalava que:

"O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as 'reservas da lei', nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, *a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida.* Em regra, entretanto, as leis são autoexecutáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução" (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17^a ed., 2^a tir., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 743) (grifo nosso).

Assim, quando constatamos que uma determinada proposição, de iniciativa parlamentar, está maculada com vício de constitucionalidade formal (iniciativa), temos recomendado que Plenário Cameral e/ou autor da proposição aprecie a possibilidade de ser editada uma indicação ao Prefeito, exercendo, desse modo, a função de assessoramento (ver § 4º e *caput* art. 2º c/c art. 160 e 161, todos do Regimento Interno da Edilidade).

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

[...] A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa 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 o 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 presentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade” (cf. *in* ob. cit. pp. 632-636).

Pois bem, nesse aspecto, não se afigura inconveniente que a autora da proposta legislativa proceda a tratativas políticas com o Chefe do Executivo municipal, para que este desencadeie o processo legislativo de lei municipal implementadora da reserva de um espaço (área cercada), no interior dos parques, praças e áreas de lazer públicas, para recreação canina e de seus tutores, inclusive subsidiando o Chefe do Poder Executivo com os objetivos do projeto.

Isto posto, feitas essas novas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 13 de maio de 2021.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico