Ref: Projeto de Lei 39/2021 - "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALIZAR A EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE ESPAÇOS PÚBLICOS, PARA FINS PUBLICITÁRIOS, ESPAÇOS ESTES TAIS COMO CAMPOS DE FUTEBOL, ILHAS DE LAZER, NÚCLEOS ESPORTIVOS, QUADRAS SINTÉTICAS E GINÁSIOS POLIESPORTIVOS, NO MUNICIPIO DE ILHA COMPRIDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

PARECER

Em atendimento à solicitação da Comissão de Constituição e Justiça, passo a analisar, juridicamente, os aspectos constitucionais e legais do projeto de lei nº 39/2021.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do poder legislativo, que busca dispor sobre autorização ao Poder Executivo a realizar a exploração comercial de espaços públicos, para fins publicitários.

I. Da Competência Municipal

A Constituição Federal prevê em seu artigo 30, inciso I, n a competência do município para legislar sobre interesse local, conclui-se da plena competência Municipal para tratar sobre o assunto em questão.

II. Da Iniciativa

O objeto central do referido projeto implica na regulamentação sobre a realização de convênios com o Poder Executivo Municipal, para que sejam explorados comercialmente os espaços públicos com o intuito de arrecadar recursos.

RECEBIDO EM
05/05/2021

Vejamos o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida:

> *Art. 53. **Compete privativamente ao Prefeito,** dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*
>
> *VI – **autorização para celebrar convênios e consórcios com instituições públicas ou privadas;***

Neste sentido, a referida lei é eivada de vício de iniciativa, contrariando o disposto na Lei Orgânica Municipal.

Quanto à Constitucionalidade de iniciativa, o referido objeto, no Município de Jundiaí, em que a lei Institui o Programa "*Adote um ônibus*", foi considerado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, uma vez que feria a separação dos três Poderes, ao se ingerir na gestão dos bens públicos, competência esta privativa do Prefeito, bem como nos contra.

> *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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 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)*

Esse entendimento também foi o utilizado no Município de Suzano, o qual autorizava a instalação de abrigos em paradas de ônibus por empresas interessadas em utilizar o espaço para publicidade, e que a iniciativa foi parlamentar, também foi considerada inconstitucional pelo vício de iniciativa.

Vejamos:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 4.827, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE* ***AUTORIZA A INSTALAÇÃO DE ABRIGOS EM PARADAS DE ÔNIBUS POR EMPRESAS INTERESSADAS EM FAZER PUBLICIDADE NO LOCAL - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES*** *– VÍCIO DE INICIATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE - AO PODER EXECUTIVO CABE ORGANIZAR E EXECUTAR TODOS OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO – AÇÃO PROCEDENTE (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2246485-84.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/04/2017; Data de Registro: 20/04/2017)*

Outro fator a ser considerado, é que o artigo 3º, parágrafo único, bem como o artigo 9º da referida proposição define deveres e atribuições a órgãos da Prefeitura, o que é da competência privativa do prefeito, entendimento este unânime nos tribunais, inclusive

> *CONSTITUCIONAL.* ***LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES*** *PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 3. A lei estadual sob análise, ao estabelecer a obrigatoriedade da exibição, antes das sessões, em todos os cinemas do Estado, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas, disciplina matéria de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União rejeitada. 4.* ***Por outro lado, ao atribuir ao***

> ***Poder Executivo a supervisão de filmes publicitários, a fiscalização de salas de cinema e a lavratura de multas pelo descumprimento da obrigação de exibição dos filmes especificados, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa*** *(CF, art. 61, § 1º, II, e). 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.*
>
> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGOANA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.* ***1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas.*** *Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.(ADI 2329, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe de 25/06/2010).*

Ainda nesse sentido: ADI 3.792, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1/8/2017; ADI 4.211, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; ADI 3.169, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015; entre muitos outros julgados.

Outro fator, é a interferência nos contratos, os artigos a seguir, interferem diretamente nas obrigações e deveres contratuais, vejamos:

> *Art. 9° O Município deverá fiscalizar o cumprimento das condições pactuadas com os contratados, notificando-as por escrito, de quaisquer irregularidades de uso das propagandas.*
>
> *Art. 10. O Executivo Municipal não se responsabiliza por quaisquer danos e ou indenizações que eventualmente venham a ocorrer na propaganda permitida, sendo dever do contratado efetuar reparos ou correções, quando estes se fizerem necessários.*

Parágrafo único. O Executivo também não se responsabiliza por quaisquer danos provocados a terceiros, decorrentes de atos da contratada, de seus representantes, empregados, prepostos ou de seus equipamentos.

Art. 11. Caberá à contratada, a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais e demais resultantes da execução, da implantação e manutenção da permissão de que trata a presente Lei.

Art. 12. O desatendimento do disposto nesta Lei e no termo contratual implicará na imediata cessação da exploração concedida, ficando o contratado obrigado a promover a retirada das placas e outros materiais publicitários afixados nos campos de futebol, ilhas de lazer, núcleos esportivos, quadras e ginásios poliesportivos explorados, respondendo, integralmente, por eventuais prejuízos causados por terceiros.

Tais dispositivos, ao tratarem sobre as disposições de eventuais contratos administrativos a serem firmados pelo Poder Executivo, interferem em competência do Poder Executivo, uma vez que cabe à ele a gerência dos contratos administrativos, observadas a legislação federal sobre o tema, no exercício da competência privativa da União, esboçada no art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal. Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 10.932/2011, que determina a instalação obrigatória de bebedouros de água potável, pelos produtores de shows, feiras, exposições, eventos culturais e esportivos realizados no Município de São José do Rio Preto, sob pena de aplicação de multa ao infrator - Vício de iniciativa - Ocorrência - Usurpação das atribuições próprias do Chefe do Executivo local (Prefeito) - Há quebra do princípio da separação dos poderes nos casos, por exemplo, em que o Poder Legislativo edita comando que configura, na prática, ato de gestão executiva. É o que ocorre quando o legislador, a pretexto de legislar, administra, em verdadeiro desrespeito à independência e harmonia entre os poderes, princípio estatuído no art. 5º da Constituição Estadual, que reproduz o contido no art. 2º da Constituição Federal. Há também não observância do disposto no art. 47, incs. II e XIV da Constituição Paulista - Infração aos arts. 5º, 20, inciso II; 25; 47, incisos III, XI, XVIII; 111, 117, 144 e 176, inciso I, todos da Constituição do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade declarada - Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0259955-95.2011.8.26.0000; Relator (a): Pires de Araújo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/04/2012; Data de Registro: 09/05/2012)

Por fim, o artigo 13 também apresenta vícios, uma vez que fixa prazo para a regulamentação pelo Poder Executivo, uma vez que, conforme a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, tal determinação imposta pelo Poder Legislativo ao Executivo, fere o Princípio da Separação dos Poderes.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE – Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual – Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados – (...)– **III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO – A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo – A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes – Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual** – Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto – Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2150318-05.2016.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/03/2017; Data de Registro: 14/03/2017)*

I. Conclusão

Pelas razões supramencionadas, o **meu parecer é no sentido da inconstitucionalidade do projeto de lei nº 39/2021,** por vício de iniciativa.

Este é o parecer; smj.

Ilha Comprida, 05 de maio de 2021.

Camila N. Ueti
Procuradora Jurídica
OAB/SP 360.688