



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 1067/2024 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE O VETO PARCIAL APOSTO AO PROJETO DE LEI Nº 0200/24.

Trata-se de veto parcial apostado pelo Sr. Prefeito ao projeto de lei nº 200/24, de sua autoria, que visa autorizar a doação ao Estado de São Paulo das áreas municipais descritas, para fins de requalificação e revitalização do Centro da Cidade de São Paulo, com vistas à transferência do Centro Administrativo do Governo do Estado para o local.

Aprovado em 2ª discussão e votação durante a 226ª Sessão Extraordinária da 18ª legislatura, no dia 02 de julho de 2024, foi o projeto encaminhado à sanção tendo recebido veto parcial do Executivo.

Indica o Executivo, em suas razões de veto, veto parcial aos seguintes artigos: 1) Incisos VI, VII e X do art. 3º do PL; 2) Art. 5º do PL; 3) Art. 6º do PL; 4) Art. 7º do PL; 5) Art. 8º do PL, na parte em que altera o inciso IX do art. 35 da Lei 18.062, de 28 de dezembro de 2023; 6) Art. 9º do PL; 7) Art. 10 do PL; 8) Art. 11 do PL; 9) Art. 12 do PL; 10) Art. 13 do PL; 11) Art. 14 do PL e 12) Art. 15 do PL.

Data vênua, não assiste razão ao Sr. Prefeito no que diz respeito ao Veto Parcial dos incisos VI e VII do art. 3º; incisos I a VIII e XI do art. 5º; art. 6º; art. 7º; art. 8º na parte em que altera o inciso IX do art. 35 da Lei 18.062, de 28 de dezembro de 2023; art. 9º; art. 10; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14; art. 15 pelas razões expostas a seguir.

Item 1

Alega o Sr. Prefeito, como razão a justificar o veto aos incisos VI e VII do art. 3º, o fato de que relativamente à autorização de concessão administrativa das referidas áreas “encontram-se em andamento processos administrativos relativos à cessão de uso das respectivas em favor das entidades em questão, ainda sem decisão de mérito”.

No entanto, o fato de estar em andamento processos administrativos relativos à cessão de uso das respectivas áreas não configura óbice à aprovação da medida que visa, tão somente, conceder ao Executivo a autorização necessária, nos termos do que preceitua o art. 13, X da Lei Orgânica, para a alienação pretendida, ressaltando-se que a concessão de referida autorização não obstaculiza o prosseguimento dos processos administrativos em questão.

Item 2

Alega o Executivo em suas razões de veto ao art. 5º que “não é possível precisar a origem municipal das áreas, tampouco há notícia de processo administrativo autuado com vistas à comprovação dos requisitos para a cessão, que carece de estudos técnicos”.

Não assiste razão ao veto no que tange aos incisos I a VIII e XI do art. 5º.

Com efeito, o art. 5º é meramente autorizativo da concessão administrativa gratuita a que se refere o art. 1º da Lei nº 14.652, de 2007, pelo prazo de 20 (vinte) anos, prorrogável por igual período, das áreas municipais para as entidades e finalidades descritas nos referidos incisos I a VIII e XI, considerando os relevantes serviços sociais e culturais prestados pelas entidades arroladas.

Ora, tratando-se de mera autorização, o Executivo terá como, em tempo e modo, certificar-se da origem municipal dessas áreas, bem como do cumprimento dos demais requisitos para a concessão desses bens. A momentânea “carência de estudos técnicos” ou incertezas apontadas nas razões de veto não são razões suficientes para o veto de dispositivos aprovados em regular processo legislativo. Se apurado futuramente algum empecilho técnico à concretização da vontade legislativa, aí, sim, terá o Executivo justo motivo para deixar de ceder algum dos imóveis relacionados nos incisos I a VIII e XI do art. 5º. Em tal hipótese, a autorização do Legislativo deixará apenas de ser eficaz diante da falta de algum requisito para a concessão.

A título de exemplo, o Executivo destaca que a área prevista no inciso II do art. 5º abrange, em parte, área particular de propriedade da COHAB. Do mesmo modo, outras áreas apontadas pelo Executivo. Todavia, essa hipótese poderá, perfeitamente, ser apurada pelo Executivo antes da assinatura das concessões. Se confirmada, a autorização dada pelo Legislativo será, tão-somente, ineficaz, não havendo motivo para ser vetada.

Em síntese, a segurança jurídica a que se referem as razões de veto poderá ser aferida posteriormente, pelo próprio Executivo, nada justificando, porém, que seja vetada a autorização conferida por Lei.

Item 3

Como decorrência da alegada “insubsistência” do art. 5º, o Executivo vetou também o art. 6º do projeto, que dispõe sobre condições para assinatura do instrumento de concessão a que se refere o art. 5º.

Conforme exposto acima, nas razões de rejeição do veto ao art. 5º, não há razão jurídica para vetar a autorização de que trata o art. 5º, em seus incisos I a VIII e XI, de modo que, por via consequência, não se sustenta o veto ao art. 6º.

Item 4

O Executivo vetou o art. 7º por suposta “decorrência lógica da insubsistência do art. 5º”.

O art. 7º assegura à Prefeitura o direito de fiscalizar as obrigações estatuídas pela Lei aprovada e pelo instrumento de concessão a que se refere o art. 5º.

Conforme exposto, porém, diante da rejeição do veto ao art. 5º, não há razão jurídica para vetar o direito de fiscalização de que trata o art. 7º.

Item 5

Segundo as razões de veto ao art. 8º na parte em que altera o inciso IX do art. 35 da Lei 18.062, de 28 de dezembro do 2023, aduz o Executivo que a proposta, ao alterar tal redação, ampliaria sobremaneira a área cuja concessão de uso foi recentemente autorizada à Associação Esportiva, Cultural e Social Pegada da Coruja, sem amparo em justificativa técnica para tanto.

No entanto, a alteração da redação do inciso IX do art. 35 da Lei 18.062, de 28 de dezembro do 2023, é de suma valia ao interesse público, porque assegura que sejam garantidas todas as prerrogativas da referida Associação para a realização de atividades culturais, sociais e esportivas.

Como observa Celso Bastos:

Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. É evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comuna nacional. Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais (In, “Competências na Constituição de 1988”, Fernanda Dias Menezes de Almeida, Ed. Atlas, 1991, p. 124) (grifo nosso)

Cumprir observar que o objetivo da medida é incentivar e garantir a difusão cultural, nos termos do preceituado pelo art. 215 da Constituição Federal e art. 191 da Lei Orgânica.

Cabe consignar que, no que concerne aos direitos culturais, é assente na doutrina que estes se situam entre os direitos de segunda dimensão, juntamente com os sociais e econômicos e demandam uma ação positiva por parte do Estado.

Item 6

No que concerne ao art. 9º, novamente o Executivo argumenta suposta “impossibilidade de confirmar a origem municipal das áreas descritas” para justificar o veto a esse dispositivo.

Pelas mesmas razões expostas na rejeição do veto ao art. 5º, verifica-se que a confirmação referida pelo Executivo poderá ser obtida posteriormente, nada justificando o veto ao art. 9º.

Item 7

Como “decorrência lógica” da alegada insubsistência do art. 9º, o Executivo vetou o art. 10 do projeto, eis que tal dispositivo se refere a áreas do art. 9º.

Pelas mesmas razões de improcedência do veto ao art. 9º, acima expostas, é de objetar, por via de consequência, o veto ao art. 10.

Item 8

No que diz respeito às razões de veto apostas pelo Poder Executivo ao art. 11 da proposta em tela também não cabe razão às razões expostas ao Poder Executivo. Isto porque a desafetação da área a fim de possibilitar futura e eventual alienação também caracteriza o dispositivo em tela como autorizativo, e conforme já aludido anteriormente, legislação com esta natureza (autorizativa) garante que a mesma seja efetivada se assim desejar o Poder Executivo, não criando qualquer obrigatoriedade ou ingerência na gestão pública da área em questão.

Item 9

Segundo as razões de veto apresentadas ao art. 12 do texto aprovado, aponta o Executivo que:

“Cumprir vetar o acréscimo do inciso XLIII ao art. 15 da Lei 17.245, de 11 de dezembro de 2020 pelo art. 12 do PL, posto que já se encontra vigente norma de idêntico teor ao proposto, qual seja, o inciso XIII do art. 15 do mesmo diploma. A propósito, encontra-se em andamento processo administrativo relativo à concessão de uso em favor da entidade em questão, com decisão pendente.

Na mesma linha, cabe vetar a inserção do inciso XLIV no art. 15 da Lei 17.245, de 2020 pelo art. 12 da proposição, eis que, concernente à concessão administrativa da área em questão, há processo administrativo em trâmite, ainda sem decisão de mérito.”

Acerca do veto apresentado, não guarda razão ao Poder Executivo tendo em vista que o artigo em questão possui natureza autorizativa, de maneira que veto apostado para legislação com esta natureza não possui justificativa jurídica, à medida que a autorização para a concessão da área em tela garante que a mesma seja efetivada se assim desejar o Poder Executivo, não criando qualquer obrigatoriedade ou ingerência na gestão pública da área em questão.

Lembre-se, ainda, o quanto disposto no art. 114 da Lei Orgânica municipal, cujo teor, no que tange à concessão administrativa, é o seguinte:

Art. 114. Os bens municipais poderão ser utilizados por terceiros, mediante concessão, permissão, autorização e locação social, conforme o caso e o interesse público ou social, devidamente justificado, o exigir.

§ 1º A concessão administrativa de bens públicos depende de autorização legislativa e concorrência e será formalizada mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º A concorrência a que se refere o § 1º será dispensada quando o uso se destinar a concessionárias de serviço público, entidades assistenciais ou filantrópicas ou quando houver interesse público ou social devidamente justificado.

§ 3º Considera-se de interesse social a prestação de serviços exercida sem fins lucrativos, voltados ao atendimento das necessidades básicas da população em saúde, educação, cultura, entidades carnavalescas, esportes, entidades religiosas e segurança pública.

Item 10

Alega o nobre Chefe do Poder Executivo ao vetar o art. 13 do texto aprovado que a afetação do imóvel à Câmara Municipal esbarraria no estabelecido pelo art. 10, XIII e parágrafo único, da Lei 18.062/2023, que autoriza a alienação do bem à COHAB ou à concessionária contratada pela COHAB, para a implantação de habitações.

Contudo, é certo dizer que o art. 10, XIII e parágrafo único, da Lei 18.062/2023, que autoriza a alienação do bem à COHAB ou à concessionária contratada pela COHAB, para a implantação de habitações, indubitavelmente **ficará tacitamente revogado** pelo disposto no art. 13 da presente lei, uma vez que **os vereadores entenderam que a destinação do imóvel em questão à Câmara Municipal atenderia melhor ao interesse público do que a destinação à COHAB, em razão das peculiaridades do imóvel e de sua localização.**

Conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei Federal nº 12.376/2010), lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. Este é exatamente o caso ora em questão e, aceitar o veto, seria ignorar o disposto pelo mencionado artigo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Vale dizer, não existe supremacia/hierarquia entre normas de mesma espécie.

Não bastasse a razão jurídica que infirma o veto, embasando sua rejeição ao art. 13, no mérito, sua rejeição faz-se necessária para que o imóvel a que se refere tal dispositivo possa efetivamente alcançar uma melhor destinação que a atual e, também, mais adequada que a pretendida e prevista no art. 10, XIII e parágrafo único da Lei nº 18.062/2023, qual seja, a implantação de habitações populares.

Isso porque o imóvel objeto do art. 13 da lei **não tem vocação imediata para implantação de habitações**, seja em razão de sua estrutura, com apenas cinco pavimentos, todos concebidos para utilização como prédio comercial, seja em razão do desgaste em que se encontra, sendo necessário o aporte substancial de recursos financeiros para que cumpra esse objetivo. A título de exemplo, o imóvel conta com apenas uma coluna d'água destinada aos sanitários, o que possibilitaria tão somente, em tais condições, a instalação de uma unidade de moradia por andar, totalizando apenas 5 unidades, quantidade muito pequena ante a demanda necessária para enfrentamento da questão de moradia da cidade de São Paulo (ou uma mudança estrutural insana e custosa para alterar esta realidade).

Já o pretendido pela lei ora aprovada, qual seja, a possibilidade de afetação do imóvel à Câmara Municipal, teria grande impacto para a sede do Poder Legislativo, que desde sua inauguração (1969) nunca contou com ampliação de espaço, apesar do aumento de frequentadores.

Com efeito, **a área em questão é de localização estratégica para a Edilidade paulistana estruturar seus órgãos e será de imenso alívio de espaço ao Palácio Anchieta.**

A sede do Poder Legislativo, o Palácio Anchieta, está localizado exatamente ao lado do imóvel de que trata o art. 13 vetado, tendo apenas a rua Santo Antônio a os separar. Note-se que outro imóvel público qualquer, distante do Palácio Anchieta não faz o menor sentido, se o objetivo for desafogar a sede do Legislativo Municipal. Neste ponto, note-se, por exemplo, que na esquina exatamente oposta, formada pela rua Santo Amaro com a Câmara, existe outro bem, igualmente público municipal, de 12 andares, e portanto, área construída muitíssimo maior para atender HIS que o singelo edifício em questão (art. 13), com 5 andares, de laje menor.

Ademais, impende notar que, de regra, imóveis destinados à HIS podem estar localizados em quaisquer pontos da cidade, e mesmo, por toda a Bela Vista, pois os beneficiários estão por toda a cidade, podendo também deslocar-se.

Outrossim, a atual sede da Câmara Municipal, que foi construída em 1969, época em que o município contava com 21 vereadores e apenas 2 partidos políticos.

Desde então, o número de vereadores aumentou para 55, e hoje a edilidade abriga 12 partidos políticos, com seus necessários espaços para lideranças de partido. Além disso, houve a criação de outros órgãos na Câmara Municipal, tais como a TV Câmara. Não bastasse, a população paulistana atual, além de ter aumentado, tem maior participação política, comparecendo à Câmara Municipal para acompanhar as atividades legislativas, especialmente

reuniões de comissões, bem como participar das audiências públicas, sobrecarregando de fato os auditórios e possíveis espaços de reunião no âmbito do Palácio Anchieta.

Releva notar, ademais, que nos autos do processo administrativo nº 6013.2023/0004687-8, que trata da proposta de rescisão amigável da concessão de uso do imóvel em referência à Ordem dos Economistas de São Paulo (a qual havia sido autorizada pela Lei nº 10.476/88), **já havia manifestação expressa do interesse da Câmara Municipal de São Paulo no imóvel – vide proc. 6021.2024/0014434-4, doc 100377892 – com ciência do Executivo, como se pode extrair dos autos, no qual por diversas vezes é mencionado o interesse da Câmara Municipal no imóvel**, sem que jamais tenha sido levantado como óbice o disposto no art. 10, XIII e parágrafo único da Lei nº 18.062/2023, pois obviamente o disposto no **art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei Federal nº 12.376/2010)** é de conhecimento dos órgãos técnicos que atuaram em tal processo (lei posterior revoga a anterior (..) quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior).

Em resumo, os imóveis destinados à moradia popular, de inquestionável importância para a cidade, podem se situar em diversos pontos da área central. Já a sede do Poder Legislativo, o Palácio Anchieta, está localizada exatamente ao lado do imóvel objeto do art. 13. Destinar outro imóvel público ao Legislativo Paulistano, distante da sede atual, não faria sentido. Há outros imóveis públicos bem próximos ao local, atualmente ocupados, mas com área construída maior que a do imóvel em estudo – e até melhor vocação para atender a necessidade de moradia da cidade. Contudo, **é certo dizer que, pela descrição do imóvel que se pretende afetar à edificação, não há vocação para nele se instalar moradias, sendo inquestionável que, especialmente por sua localização e por se tratar de instalação concebida para o desenvolvimento de atividade comercial, sua vocação é para atender às necessidades atuais de instalação do Poder Legislativo.**

Por fim, a mesma legislação ora em análise houve por bem autorizar a doação de milhares de metros quadrados em área pública ao Estado de São Paulo, de modo que se afiguram esvaziadas as razões de interesse público expostas para vetar o art. 13 do projeto aprovado.

Item 11

No que diz respeito às razões de veto apostas pelo Poder Executivo ao art. 14 da proposta em tela também não cabe razão às razões expostas ao Poder Executivo.

Isto porque a desafetação da área a fim de possibilitar futura e eventual alienação também caracteriza o dispositivo em tela como autorizativo, e conforme já aludido anteriormente, legislação com esta natureza (autorizativa) garante que a mesma seja efetivada se assim desejar o Poder Executivo, não criando qualquer obrigatoriedade ou ingerência na gestão pública da área em questão.

Item 12

Por fim, alega o Sr. Prefeito como razão de veto ao art. 15 que “a revogação do melhoramento viário proposta pelo art. 15 do PL implica supressão de parte de área destinada à implantação do Corredor Celso Garcia e acaba por conflitar com o Plano Diretor Estratégico, eis que tal corredor é parte integrante do PDE. O viário proposto neste trecho apresenta aproximadamente 1,3 km de extensão, uma faixa de 50 metros de largura e abrange corredor de ônibus junto ao canteiro central, duas faixas de tráfego gera, por sentido, e ciclovias.”

Em que pese o entendimento do Executivo nas Razões de Veto ao art. 15, as Comissões reunidas consideram que a revogação do melhoramento viário de alinhamento aprovado em 2014, está fundamentada na necessidade de melhor adequação do viário à situação fática atual, considerando as condições de uso e ocupação do solo, bem como a redução dos impactos urbanísticos advindos do melhoramento em apreço.

Desta forma, pelas razões expostas opinamos

PELA REJEIÇÃO PARCIAL AO VETO PARCIAL no que se refere aos incisos VI e VII do art. 3º; incisos I a VIII e XI do art. 5º; art. 6º; art. 7º; art. 8º na parte em que altera o inciso IX do art. 35 da Lei nº 18.062, de 28 de dezembro de 2023; art. 9º; art. 10; art. 11; art. 12; art. 13; art. 14; e art. 15.

As Comissões de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente e de Administração Pública, quanto ao aspecto de mérito, opinam pela **REJEIÇÃO PARCIAL AO VETO PARCIAL**, uma vez que não vislumbram qualquer prejuízo ao interesse público.

Sala das Comissões Reunidas, 13.08.2024.

CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ver. ALESSANDRO GUEDES (PT)

Ver. MARCELO MESSIAS (MDB)

Ver. RICARDO TEIXEIRA (UNIÃO)

Ver. SANSÃO PEREIRA (REPUBLICANOS)

Ver. THAMMY MIRANDA (PSD)

Ver. XEXÉU TRIPOLI (UNIÃO)

POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA, MEIO AMBIENTE

Ver. ARSELINO TATTO (PT)

Ver. DANILO DO POSTO DE SAÚDE (PODE)

Ver. FABIO RIVA (MDB)

Ver. MARLON LUZ (MDB)

Ver. RODRIGO GOULART (PSD)

Ver. RUBINHO NUNES (UNIÃO)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ver. ELI CORRÊA (UNIÃO)

Ver. ELY TERUEL (MDB)

Ver. JANAÍNA LIMA (PP)

Ver. JUSSARA BASSO (PSB)

Ver. SONAIRA FERNANDES (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/08/2024, p. 365

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.