

São Lourenço da Mata, 02 de maio de 2019

MENSAGEM DE VETO N°003/2019-GABINETE DO PREFEITO

Ref. Projeto de Lei nº016/2019, de autoria do Exmo. Sr. Vereador
Antônio Barros de Souza Filho

Exmo. sr. Presidente,

comunico a Vossa Excelência que o Projeto de Lei Municipal nº017/2019 nesta data recebeu **VETO** nos seguintes artigos: 6º, 16º, 17º, 19º, 20º, 21º, §2º deste Poder Executivo, nos termos do artigo 39 da Lei Orgânica do Município, segundo o parecer da Procuradoria Municipal (Doc. em anexo), nos termos do Art.32,III da Lei da Orgânica do Município

Em virtude de todos esses argumentos, encareço aos nobres Senhores Vereadores a manutenção do voto ao Projeto de Lei nº016/2019.

Reafirmo a Vossa Excelência, protestos de consideração e apreço.

*Recebido
02/05/2019.
Cicero Pinheiro*

Bruno GO
Bruno Gomes de Oliveira
Prefeito

A Sua Excelência
Vereador Cicero Pinheiro dos Santos Junior
Presidente da Câmara Municipal de São Lourenço da Mata.



São Lourenço da Mata, 02 de maio de 2019.

PARECER JURÍDICO Nº 180/2019/PGM/SLM

ÓRGÃO SOLICITANTE: GABINETE DO PREFEITO

ASSUNTO: Análise do Projeto de Lei nº 016/2019

*Relatório 02/05/19
Mervaldo Barreto*

Dispõe sobre a Política Habitacional de Interesse Social do Município de São Lourenço da Mata e dá outras providências.

Autor: Vereador Antônio Barros de Souza Filho

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Gabinete do Prefeito sobre Projeto de Lei nº 016/2019, enviado pela Câmara de Vereadores, dispondo sobre a Política Habitacional de Interesse Social do Município de São Lourenço da Mata e dando outras providências.

É o sucinto relatório. Segue o exame jurídico.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

É cediço em matéria constitucional que terminada a fase de discussão e votação, aprovado o projeto de lei, este deverá ser encaminhado para a apreciação do Chefe do Executivo, para sanção ou voto.

Em caso de concordância, de aquiescência, o Chefe do Executivo sancionará o projeto de lei, sendo esse o momento em que o projeto de lei se transforma em lei.

A sanção poderá ser expressa ou tácita.

Sanção expressa é quando o Chefe do Executivo deliberadamente manifesta a sua concordância. Contudo, na sanção tácita, recebido o projeto, se ele não se manifestar no prazo de 15 dias úteis, o seu silêncio importará sanção. É o famoso “quem cala, consente”, ou seja, ficando silente, é como se o Chefe do Executivo não discordasse do projeto encaminhado pelo Legislativo.

Ressalte-se que a sanção não convalida vício formal subjetivo de iniciativa, ou seja, em se tratando, por exemplo, de projeto cuja iniciativa seja reservada ao prefeito e encaminhada por um vereador, a sanção não corrige o vício, que é insanável.

Cabe destacar que o prazo para sanção ou voto é de 15 dias, contados da data do recebimento.

Já em caso de discordância, poderá o prefeito vetar o projeto de lei, total ou parcialmente; Mas ou se veta todo o projeto de lei (veto total), ou somente parte dele. O voto parcial só abrange o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Assim, pode-se afirmar que não existe voto de palavras, o que poderia alterar, profundamente, o sentido do texto. O prefeito poderá vetar o projeto se entendê-lo constitucional (veto jurídico), ou contrário ao interesse público (veto político).

Cumpre estabelecer que o voto é sempre expresso. Assim, não existe voto tácito, devendo ser motivado e por escrito. O voto é sempre supressivo, não podendo adicionar. Além disso, o voto é superável ou relativo, pois poderá ser “derrubado” pelo Poder Legislativo.

Importa lembrar, ainda, que se o prefeito simplesmente veta, sem explicar os motivos de seu ato, estaremos diante da inexistência do voto, portanto, o voto sem motivação expressa produzirá os mesmos efeitos da sanção (no caso, tácita).

Passando a análise pormenorizada das proposições legais do projeto observamos que o art. 20 trata sobre **serviços públicos da administração** consistente no “aluguel social”, matérias de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo como se passa a demonstrar.

Assim estabelece o art. 32, da Lei Orgânica do Município:

“Art. 32 – Compete **privativamente** ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:

(...)

III – Organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoais **da administração**.”

Dessa forma o disposto no art. 20, apresenta vício em sua iniciativa por ser matéria de competência legislativa privativa do chefe do poder executivo municipal.

Sabe-se que não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, diversos textos e alguns autores adotam **conceito amplo**, enquanto outros preferem um **conceito restrito**. Nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o **material** (atividades de interesse coletivo), o **subjetivo** (presença do Estado) e o **formal** (procedimento de direito público).

Para satisfazer as eventuais dúvidas relativa ao tema, passemos a abordagem do conceito de serviço público em sentido amplo e em sentido restrito, para ao final pontuarmos uma definição teórica.

No tocante ao serviço público em sentido amplo, importa destacar que sua primeiras noções surgiram na França, com a chamada **Escola de Serviço Público**, e foram tão amplas que abrangiam, algumas delas, todas as atividades do Estado.

Conforme ensinamento de Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2003:19-20), o primeiro a utilizar a expressão teria sido Rousseau, no *Contrato Social*, com o significado de qualquer atividade estatal e abrangendo dois aspectos: “*de um lado, trata-se de atividades destinadas ao serviço do público, isto é, ações através das quais se assegura aos cidadãos a satisfação de uma necessidade sentida coletivamente, sem que cada um tenha de atendê-la pessoalmente; de outro, concebe-se como uma atividade estatal que sucede ao serviço do Rei, porque se operou uma substituição na titularidade da soberania*”.

No direito francês, a noção de serviço público foi particularmente importante por duas grandes razões: (a) de um lado, o critério do serviço público foi um dos adotados, por longo período, para separar a competência da jurisdição administrativa da competência da justiça comum; (b) de outro lado, foi utilizado como critério de definição do próprio direito administrativo.

Com efeito, em decorrência da proibição aos tribunais judiciais de apreciar os atos da Administração e de perturbar as suas operações, surgiu a necessidade de definir os critérios definidores da competência de cada uma das jurisdições. Esses critérios sucederam-se no tempo, por força de interpretação do próprio Conselho de Estado Francês (órgão de cúpula da jurisdição administrativa). Afastou-se logo de início a ideia de que todos os atos praticados pela Administração seriam excluídos da justiça comum. E passaram a ser adotados três critérios concomitantes: (a) o que proibia aos tribunais judiciais o direito de condenar o Estado a pagar qualquer soma em dinheiro (*critério do Estado devedor*); (b) o que atribuía à jurisdição

administrativa o conhecimento dos atos de autoridade (os atos de império) e, aos tribunais judiciais, o conhecimento dos atos de gestão (critério dos atos de império e atos de gestão); (c) o que atribuía à jurisdição administrativa os atos de gestão pública, ficando com os tribunais judiciais os atos de gestão privada, como, por exemplo, a gestão do domínio privado, por meio de contratos de direito privado.

A partir do famoso caso Blanco, começou a alteração nos critérios de definição da competência das duas jurisdições. Tratava-se de ação de indenização proposta pelo pai de Agnès Blanco, em decorrência de ferimentos causados por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura de Fumo. Surgindo conflito de competência, foi o mesmo submetido ao Tribunal de Conflitos (competente para decidir os conflitos de atribuições surgidos entre os tribunais judiciais e os tribunais administrativos). Esse Tribunal, por decisão tomada em 1873, entendeu que os danos tinham sido causados no exercício de uma atividade de *serviço público* e que a responsabilidade pelos prejuízos causados por serviços públicos devia reger-se por princípios próprios, diversos daqueles previstos no Código Civil para as relações entre particulares.

A decisão foi pouco mencionada nos anos subsequentes, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência, continuando a aplicar-se preferencialmente o critério dos atos de autoridade e atos de gestão. A dificuldade estava em definir um critério que permitisse identificar os atos de autoridade, regidos por normas próprias (o direito administrativo), diversas das que regem os atos de gestão.

Com o caso Terrier, foi feita a ligação com o caso Blanco, ficando decidido pelo Conselho de Estado, em 6-2-1903, que “*tudo o que diz respeito à organização e funcionamento dos serviços públicos propriamente ditos, gerais ou locais, quer a Administração aja por via de contrato, quer proceda por via de autoridade, constitui uma operação administrativa que é pela sua natureza da competência administrativa*” (Jean Rivero, 1981:190). Com isso, a distinção entre atos de autoridade e atos de gestão pôde ser feita pelo critério do serviço público.

Esse critério teve dupla utilidade: passou a ser utilizado como definidor da competência da jurisdição administrativa, e, pela forma como evoluiu, passou a ser adotado como critério de definição do próprio direito administrativo.

A chamada Escola do Serviço Público, liderada por Leon Duguit e integrada também por Gaston Jèze, Roger Bonnard, Louis Rolland, dentre outros, formulou as primeiras noções de serviço público, algumas delas tão amplas que abrangiam todas as atividades do Estado.

Leon Duguit, por exemplo, acompanhado de perto por Roger Bonnard, considerava o serviço público como atividade ou organização, em sentido amplo, abrangendo todas as funções do Estado; ele chegou ao ponto de pretender substituir a noção de soberania pela de serviço público.

dizendo que o Estado é uma cooperação de serviços públicos organizados e fiscalizados pelos governantes. Para ele, em torno da noção de serviço público gravita todo o direito público.

Duas grandes ideias estavam presentes nos conceitos de serviço público formulados pela Escola do Serviço Público: (a) trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (a chamada *publicatio*); e (b) o seu objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral. A esses dois elementos tem-se que acrescentar um terceiro, que era a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum. Nas palavras de Rivero (1981:193), “*na prática mais frequente do Estado liberal, no serviço público encontravam-se reunidos três elementos: um organismo administrativo, uma atividade de interesse geral e um regime jurídico derogatório do direito comum*”.

Como ensinam Vedel e Delvolvé (1984:1097), “*o direito administrativo é o ‘direito dos serviços públicos’. Todas as suas regras encontram sua justificativa nesta ideia: por exemplo, as sujeições especiais que pesam sobre os funcionários e notadamente a interdição ou a limitação do direito de greve se explicam pelas necessidades do serviço público, em particular no que se refere à continuidade; as regras especiais concernentes aos bens do domínio público se explicam por sua afetação ao serviço público; o regime exorbitante do direito comum que governa os contratos administrativos se explica pelo laço estreito que têm esses contratos com os serviços públicos; as condições para que incida a responsabilidade das pessoas públicas, condições ora mais severas ora menos severas que aquelas que regem a responsabilidade dos particulares, explicam-se pelas particularidades de funcionamento dos serviços públicos, etc. [...]*”.

Por influência da Escola de Serviço Público, alguns doutrinadores brasileiros adotaram conceito amplo de serviço público

No direito brasileiro, exemplo de conceito amplo é o adotado por Mário Masagão. Levando em consideração os fins do Estado, ele considera como serviço público “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins” (1968:252). Nesse conceito ele inclui a atividade judiciária e a administrativa; nesta o Estado exerce atividade primária, decidindo sobre o seu próprio procedimento, ao passo que, naquela, desempenha função de terceiro, ao gerenciar o procedimento das partes. Para ele, a atividade legislativa é própria da Administração Pública. No entanto, ele dá também um **conceito restrito de serviço público administrativo**, como “toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins, exceto a judiciária”. Ainda assim, o conceito é um pouco amplo, porque abrange todas as atividades exercidas pela Administração Pública, sem distinguir a atividade jurídica (poder de polícia), a atividade material (serviço público) e a atividade econômica.

Amplo também é o conceito de José Cretella Júnior (1980:55-60), para quem serviço público é “toda atividade que o Estado exerce,

dizendo que o Estado é uma cooperação de serviços públicos organizados e fiscalizados pelos governantes. Para ele, em torno da noção de serviço público gravita todo o direito público.

Duas grandes ideias estavam presentes nos conceitos de serviço público formulados pela Escola do Serviço Público: (a) trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (a chamada *publicatio*); e (b) o seu objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral. A esses dois elementos tem-se que acrescentar um terceiro, que era a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum. Nas palavras de Rivero (1981:193), “na prática mais frequente do Estado liberal, no serviço público encontravam-se reunidos três elementos: um organismo administrativo, uma atividade de interesse geral e um regime jurídico derogatório do direito comum”.

Como ensinam Vedel e Delvolvé (1984:1097), “o direito administrativo é o ‘direito dos serviços públicos’. Todas as suas regras encontram sua justificativa nesta ideia: por exemplo, as sujeições especiais que pesam sobre os funcionários e notadamente a interdição ou a limitação do direito de greve se explicam pelas necessidades do serviço público, em particular no que se refere à continuidade; as regras especiais concernentes aos bens do domínio público se explicam por sua afetação ao serviço público; o regime exorbitante do direito comum que governa os contratos administrativos se explica pelo laço estreito que têm esses contratos com os serviços públicos; as condições para que incida a responsabilidade das pessoas públicas, condições ora mais severas ora menos severas que aquelas que regem a responsabilidade dos particulares, explicam-se pelas particularidades de funcionamento dos serviços públicos, etc. [...]”.

Por influência da Escola de Serviço Público, alguns doutrinadores brasileiros adotaram conceito amplo de serviço público

No direito brasileiro, exemplo de conceito amplo é o adotado por Mário Masagão. Levando em consideração os fins do Estado, ele considera como serviço público “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins” (1968:252). Nesse conceito ele inclui a atividade judiciária e a administrativa; nesta o Estado exerce atividade primária, decidindo sobre o seu próprio procedimento, ao passo que, naquela, desempenha função de terceiro, ao gerenciar o procedimento das partes. Para ele, a atividade legislativa é própria da Administração Pública. No entanto, ele dá também um **conceito restrito de serviço público administrativo**, como “toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins, exceto a judiciária”. Ainda assim, o conceito é um pouco amplo, porque abrange todas as atividades exercidas pela Administração Pública, sem distinguir a atividade jurídica (poder de polícia), a atividade material (serviço público) e a atividade econômica.

Amplio também é o conceito de José Cretella Júnior (1980:55-60), para quem serviço público é “toda atividade que o Estado exerce,

direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público”.

Hely Lopes Meirelles (2003:319) define o serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”. O conceito é um pouco mais restrito do que o de Cretella Júnior, porque, ao fazer referência à **Administração** e não ao Estado, exclui as atividades legislativa e jurisdicional. No entanto, ainda é amplo, porque não distingue o poder de polícia do serviço público. Vale dizer, abrange **todas** as atividades exercidas pela Administração Pública.

Odete Medauar (2007:313) faz referência ao serviço público em sentido amplo, que abrange inclusive as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, mas observa que, “*como um capítulo do direito administrativo, diz respeito a atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração Pública, inserida no Executivo*”. E acrescenta que o serviço público “*refere-se a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano*”.

Edmir Netto de Araújo (2010:123) faz referência a um conceito amplo, que é o de sua preferência e, segundo ele, adotado por boa parte da doutrina estrangeira e brasileira. Nesse sentido, serviço público “é toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades”. Mas o autor dá também o conceito restrito de serviço público, que seria “*todo aquele que o Estado exerce direta ou indiretamente para a realização de suas finalidades, mas somente pela Administração, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional, sob normas e controles estatais, para satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado*”.

Já em relação ao serviço público em sentido estrito, entendem-se os conceitos que confinam o serviço público entre as atividades exercidas pela **Administração Pública**, com exclusão das funções legislativa e jurisdicional; e, além disso, o consideram como **uma** das atividades administrativas, perfeitamente distinta do poder de polícia do Estado. Parte-se da distinção entre **atividade jurídica** e **atividade social**. Na primeira, consoante ensinamento de Caio Tácito (1975:198-199) “atende-se à preservação do direito objetivo, à ordem pública, à paz e à segurança coletivas”; corresponde ao **poder de polícia**. Na atividade social, ao contrário, “a Administração cuida de assuntos de interesse coletivo, visando ao bem-estar e ao progresso social, mediante o fornecimento de serviços aos particulares”. Equivale aos **serviços públicos** propriamente ditos.

Restrito é o conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello (1975b:20 e 2010:679). Ele considera dois elementos como integrantes

do conceito: o substrato **material**, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível **diretamente** pelos administrados; e o substrato **formal**, que lhe dá justamente caráter de noção jurídica, consistente em um regime jurídico de direito público, composto por princípios e regras caracterizadas pela supremacia do interesse público, sobre o particular e por restrições parciais. Para ele, “serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo”.

Embora, ao explicar o conceito, o autor se refira a dois elementos, constata-se, pela noção transcrita, que ele também considera os **interesses que o Estado houver definido como próprios no sistema normativo**. Nessa parte, ele adota a mesma orientação de Gaston Jèze, para concluir que é o Estado, por meio do Poder Legislativo, que, a seu sabor, erige ou não em serviço público tal ou qual atividade, desde que respeite os limites constitucionais.

Tal conceito restringe demais com a expressão *utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados*. Nesse sentido, seriam serviços públicos, por exemplo, o de água, o de transportes, o de telecomunicações, o de energia elétrica, pois estes são fruíveis **diretamente** pelos administrados. Mas existem outras espécies de serviços que são considerados públicos e nem por isso são usufruíveis **diretamente pela coletividade**. Assim é o caso dos **serviços administrativos** do Estado prestados internamente, dos serviços diplomáticos, dos trabalhos de pesquisa científica, os quais só por via indireta beneficiam a coletividade.

Marçal Justen Filho (2010:692) adota um conceito também restritivo, vinculando a prestação do serviço público à satisfação de um direito fundamental (o que é discutível, quando se pensa em serviços como o de navegação aérea e o de portos, dentre outros) e colocando como característica a insusceptibilidade de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa (o que também é discutível, quando se pensa que os serviços sociais, como saúde, educação, cultura, assistência, previdência são considerados serviços públicos quando prestados pelo Estado, sem que isto impeça a livre iniciativa dos particulares para atuarem na mesma área). Diz ele que “serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insusceptíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público”.

Antes de darmos a nossa definição, é preciso mostrar a evolução que se deu no conceito de serviço público e como, diante das

dificuldades de conceituação e da sua flutuação no tempo, chegou-se a falar em "crise na noção de serviço público".

Em suas origens, os autores, sob a influência da Escola do Serviço Público, adotavam três critérios para definir o serviço público:

1. o **subjetivo**, que considera a **pessoa jurídica** prestadora da atividade: o serviço público seria aquele prestado pelo Estado;
2. o **material**, que considera a **atividade** exercida: o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas;
3. o **formal**, que considera o **regime jurídico**: o serviço público seria aquele exercido sob regime de direito público derogatório e exorbitante do direito comum.

Quando surgiram as primeiras noções de serviço público, era válida a combinação desses três elementos. Isso ocorreu no período do Estado liberal, em que o serviço público abrangia as **atividades de interesse geral, prestadas pelo Estado sob regime jurídico publicístico**.

No entanto, duas dissociações, pelo menos, ocorreram quanto àqueles três elementos, tal como considerados em suas origens. Em primeiro lugar, o fato de que o Estado, à medida que foi se afastando dos princípios do liberalismo, começou a ampliar o rol de atividades próprias, definidas como serviços públicos, pois passou a assim considerar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada. Trata-se dos serviços comerciais e industriais do Estado.

Paralelamente, outro fenômeno se verificou; o Estado percebeu que não dispunha de organização adequada à realização desse tipo de atividade; em consequência, passou a delegar a sua execução a particulares, por meio dos contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para esse fim (empresas públicas e sociedades de economia mista), para execução sob regime jurídico predominantemente privado.

A partir daí, dois elementos foram afetados; o elemento **subjetivo**, porque não mais se pode considerar que as pessoas jurídicas públicas são as únicas que prestam serviço público; os particulares podem fazê-lo por delegação do Poder Público. E o elemento **formal**, uma vez que nem todo serviço público é prestado sob regime jurídico exclusivamente público.

Por essa razão, os autores passaram a falar em **crise na noção de serviço público**. Um autor francês – Louis Corail – elaborou tese de doutoramento sobre esse tema, entendendo que os três elementos normalmente considerados pela doutrina para conceituar o serviço público não são essenciais, porque às vezes falta um dos elementos ou até mesmo dois.

Jean Rivero (1981:494) mostra que, em decorrência dessa crise, ficou menos frequente a combinação dos três elementos. Existem necessidades de interesse geral que a autoridade atende satisfatoriamente, mas que nem por isso confia a órgãos públicos; e também pode acontecer que entidades públicas, como autarquias, desempenhem atividade industrial ou comercial idêntica à das empresas privadas similares, e que não pode ser considerada serviço público, uma vez que nenhuma peculiaridade distingue o seu regime do adotado no setor privado. Há, aí, uma dissociação dos sentidos subjetivo e material. A dissociação é igualmente frequente entre os dois primeiros sentidos e o regime jurídico de serviço público: os serviços comerciais e industriais do Estado são exercidos pelas empresas estatais sob regime jurídico de direito privado, parcialmente derrogado por normas publicísticas.

Posteriormente, especialmente a partir da década de 90, passou-se a falar, no direito brasileiro, em nova crise na noção de serviço público, pelo fato de ter ocorrido, no âmbito da União Europeia, a substituição da expressão serviço público por "**serviço econômico de interesse geral**". Contudo, no que pertine às transformações do Direito Administrativo, a Corte de Justiça, apegada aos princípios da ordem econômica, entende que a existência de serviços públicos exclusivos do Estado é contrária ao princípio da livre iniciativa e que a atribuição de serviços públicos a empresas estatais contraria o princípio da livre concorrência. No entanto, a Corte Europeia já retrocedeu um pouco e passou a admitir, em determinadas atividades econômicas consideradas essenciais (como telecomunicações, energia elétrica e outras), a imposição de **obrigações de serviço público**, especialmente a universalidade e a continuidade.

Depois disso, retrocedeu mais um pouco, ao substituir a expressão **serviço de interesse econômico geral** por **serviço de interesse geral**. Isto ocorreu porque a União Europeia evoluiu de sua posição inicial, voltada exclusivamente para fins de interesse econômico, para uma posição que abarca também os objetivos sociais.

Segundo ensinamento de Jacqueline Morand-Deviller (2013:13), houve uma aproximação entre a noção de "serviço público à francesa" e a noção de "serviço de interesse econômico geral", adotada no âmbito da União Europeia. Diz a autora que, "tendo alargado seus objetivos – estritamente econômicos na origem – acolhendo o objetivo de coesão social, o direito da União Europeia se aproximou pouco a pouco da concepção ética do serviço público". Em outro ponto de sua obra (2013:465), a autora afirma ter ocorrido uma recíproca influência entre o direito comunitário e o direito francês: "habitado a situações de privilégios e monopólio, os serviços públicos franceses tiveram que rapidamente respeitar as regras novas de publicidade e concorrência. O conflito se apaziguou e aproximações foram procuradas de uma parte e outra. O 'serviço público à francesa' adaptou-se às exigências de Bruxelas mas ele também as influenciou". A autora nega que se deva, para imitar Bruxelas, rebatizar o serviço público de **serviço de interesse geral**.

No direito brasileiro, parte da doutrina também fala em crise no conceito de serviço público. Mas o abandono da expressão encontra óbice na Constituição, que continua a falar em serviço público em vários dispositivos, como é o caso do artigo 175.

O que vem ocorrendo é uma liberalização parcial, feita pela legislação ordinária, especialmente nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, correios, portos, em que uma parte da atividade, atribuída constitucionalmente à União para ser exercida, por autorização, permissão ou concessão, está sendo deixada à iniciativa privada. Além disso, mesmo com relação aos serviços públicos, passou-se a admitir que a sua execução pode ser feita em regime de competição.

O fato é que os serviços públicos continuam a existir no direito brasileiro, com previsão constitucional.

Assim, chegamos a conclusão que a noção de serviço público não permaneceu estática no tempo; houve uma ampliação na sua abrangência, para incluir atividades de natureza comercial, industrial e social.

Doutra banda, também depreendemos que é o Estado, por meio da lei, que escolhe quais as atividades que, em determinado momento, são consideradas serviços públicos; no direito brasileiro, a própria Constituição faz essa indicação nos artigos 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, e 25, § 2º, alterados, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 8 e 5, de 1995; isto exclui a possibilidade de distinguir, mediante critérios objetivos, o serviço público da atividade privada; esta permanecerá como tal enquanto o Estado não a assumir como própria.

Daí outra conclusão: o serviço público varia não só no tempo, como também no espaço, pois depende da legislação de cada país a maior ou menor abrangência das atividades definidas como serviços públicos.

Logo, não se pode dizer, dentre os conceitos mais amplos ou mais restritos, que um seja mais correto que o outro; pode-se graduar, de forma decrescente, os vários conceitos: os que incluem todas as atividades do Estado (legislação, jurisdição e execução); os que só consideram as atividades administrativas, excluindo jurisdição e legislação, sem distinguir o serviço público do poder de polícia, fomento e intervenção; os que preferem restringir mais para distinguir o serviço público das outras três atividades da Administração Pública.

No direito positivo, a expressão é utilizada ora em sentido amplo, ora em sentido restrito. Por exemplo, no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, que cuida da responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, esta expressão aparece em seu sentido mais amplo, de modo a abranger todas as atividades do Estado, sem distinguir a administrativa, a judicial e a legislativa, e sem distinguir o serviço público, em sentido estrito, da

atividade de polícia, do fomento e da intervenção. Já no artigo 175, que atribui ao poder público a prestação de serviço público, mediante concessão ou permissão, a expressão aparece em seu sentido mais restrito, adotado por Celso Antônio Bandeira de Mello, porque pressupõe que se trate de fornecimento de utilidades das quais os cidadãos possam usufruir individualmente. Também no artigo 145, II, ao prever, como um dos fatos geradores da taxa, a prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, a expressão serviço público é utilizada em seu sentido mais restrito.

Daí a nossa conclusão de que o serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

De igual sorte restam maculados por vício na iniciativa o disposto nos artigos “6º”, “17”, e “21, §2º” do projeto em comento por tratar sobre organização administrativo. Ora, é sabido que por força do art. 32, III, da Lei Orgânica Municipal, matéria que verse sobre organização administrativa é de competência legislativa privativa do chefe do poder executivo municipal. Vejamos:

“Lei Orgânica Municipal. Art. 32 – Compete privativamente ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:
(...)
III – Organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoais da administração.”

Na mesma esteira, eivados de vícios estão os dispositivos capitulados nos artigos “16” e “19” do projeto de lei analisado, por tratarem a matéria de competência privativa do chefe do poder executivo consistente nas atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.

Assim estabelece a Lei Orgânica Municipal em seu art. 32, IV:

“Lei Orgânica Municipal. Art. 32 – Compete privativamente ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:
(...)
IV – Criação, estrutura e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal;”

III – CONCLUSÃO.

As proposições do projeto de lei em análise têm a nobre finalidade de dispor sobre a Política Habitacional de Interesse Social do Município de São Lourenço da Mata e dar outras providências

O Município é ente federativo competente para tal, contudo vislumbramos a ocorrência de vício de iniciativa em alguns dispositivos do projeto de lei, por tratarem matérias de competência privativa do Chefe do Executivo, em seus artigos 6º, 16, 17, 19, 20, e 21, §2º, razão pela qual opinamos pelo voto jurídico dos mesmos.

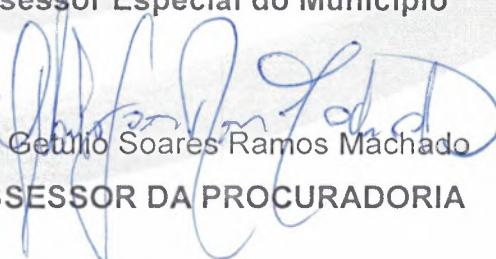
Contudo, cabe ao Chefe do Executivo a análise quanto ao interesse público do mesmo, sendo passível de voto político.

Diante do exposto, e tendo em vista que este parecer não é vinculativo, remeta-se o presente projeto de lei, bem como parecer para superior consideração do Chefe do Executivo, a quem cabe e compete o exercício de sanção e voto, uma vez que este parecer se propôs a elucidar algumas dúvidas relacionadas ao tema.

É o Parecer, s.m.j.

À Consideração Superior.


Dr. Hugo Farias Lins
Assessor Especial do Município


Dr. Getúlio Soares Ramos Machado
ASSESSOR DA PROCURADORIA



Lei N° 2.683/2019

DISPÕE SOBRE A POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DA MATA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O prefeito do Município de São Lourenço da Mata, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara de Vereadores do Município aprovou e ele sanciona a seguinte lei:

Capítulo I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui a política habitacional de interesse social do Município de São Lourenço da Mata.

Art. 2º A política habitacional de interesse social do Município será implementada mediante:

- I - produção e venda de lotes urbanizados para construção de unidades habitacionais;
- II - construção de unidades habitacionais;
- III - venda de unidades habitacionais;
- IV - identificação de pessoas residindo em imóveis localizados em áreas de risco de desastre ambiental e/ou interditadas pelo Município;
- V - identificação de pessoas residindo em áreas públicas;



VI - regularização de loteamentos populares consolidados;

VII - doação de material para construção e reforma;

VIII - doação de lotes e unidades habitacionais.

Art. 3º Para assegurar a efetividade da política habitacional de interesse social instituída por esta Lei, incumbe ao Poder Executivo Municipal:

I - implantar parcelamentos do solo para instalação de programas habitacionais;

II - construir unidades habitacionais de interesse social;

III - alienar unidades habitacionais de interesse social;

IV - doar lotes e/ou unidades habitacionais de interesse social;

V - doar material para construção e reforma a particulares, obedecidos os critérios definidos nesta Lei;

VI - assegurar-se do efetivo cumprimento das normas ambientais.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - habitação popular: unidade autônoma edificada com recursos públicos, destinada à moradia das pessoas que atenderem aos processos de habilitação e classificação previstos nesta Lei;

II - terreno popular: unidade autônoma destinada à edificação de moradias de que trata esta lei, com até 280m² (duzentos e oitenta metros quadrados);

III - parcelamento de solo: divisão de gleba em lotes, nos termos da legislação em vigor;

IV - população de baixa renda: famílias com renda familiar mensal de 0 (zero) a 5 (cinco) salários mínimos.



Art. 5º O Poder Executivo orientará a política habitacional geral e de interesse social do Município, em harmonia com a dos governos da União e do Estado, observando sempre, o efetivo cumprimento de todas as normas ambientais, principalmente a proteção dos recursos hídricos, bem como o equilíbrio do ecossistema.

Art. 6º ~~Na execução da política habitacional de que trata esta Lei, o Poder Executivo estabelecerá, por proposição da Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente e Defesa Civil, as áreas urbanizadas ou urbanizáveis a serem ocupadas pelos programas habitacionais, com todos os detalhamentos, como o número de lotes e unidades habitacionais que comportarão, ouvida a Secretaria Municipal do Meio Ambiente.~~ vetado

Parágrafo único. ~~Os lotes e as unidades habitacionais que integram os programas desenvolvidos nos termos desta Lei poderão ser alienados ou ter seu uso transferido nos termos aqui estabelecidos.~~ vetado

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Art. 7º Fica instituído o Programa Municipal de Habitação, com o objetivo de identificar ocupações consolidadas em áreas de risco de desastre natural ou em áreas públicas, bem como de estabelecer critérios para vendas e doações



de lotes em loteamentos populares, e para doações de materiais de construções em áreas urbanas em situação regular.

Parágrafo único. Fica definido que critérios para vendas e doações de lotes em loteamentos populares, e para doações de materiais de construções em áreas urbanas em situação regular serão elaborado através do pleno pelo Conselho Municipal desta política pública, caso existente.

Art. 8º A seleção dos inscritos dar-se-á por meio de Comissão designada por portaria.

Parágrafo único. Os membros dessa Comissão não fazem jus à percepção de qualquer gratificação de função decorrente dessa atividade.

Art. 9º A venda de unidades habitacionais de interesse social observará os seguintes aspectos:

I - cada lote terá até 280,00 m²;

II - será permitida a construção de apenas uma edificação por lote, unifamiliar, de até 60,00 m²;

III - caso o tamanho do lote seja superior ao explicitado na letra "a", impossibilitando desmembramento, mas permitindo a construção de outra edificação, os condôminos comprometer-se-ão a garantir o direito de passagem uns dos outros;

IV - será permitida somente a compra de um lote por pessoa, obedecida ordem de classificação;



- V - para adquirir um lote, a pessoa deverá apresentar os documentos exigidos no artigo 11 da presente Lei e comprovar que atende às condições estabelecidas no artigo 10 desta Lei;
- VI - cada lote terá preço fixo, definido anualmente por meio de decreto, considerando-se o valor de mercado, podendo ser fixado valor inferior ao de mercado, por meio de lei específica;
- VII - a escritura pública será lavrada mediante a comprovação da quitação do lote, ficando autorizada a venda, pelo adquirente, somente após 10 anos a contar a assinatura do instrumento de compra e venda, estando sujeito à rescisão de seu benefício;
- VIII - o beneficiário terá prazo máximo de até 6 (seis) meses para iniciar a construção, devendo a mesma estar concluída, com habite-se do Município em 12 (doze) meses a contar da aprovação do projeto apresentado pelo adquirente, sob pena de rescisão do contrato;
- IX - em caso de inadimplência por mais de 6 (seis) meses, desistência da compra ou mudança de endereço, ou até mesmo de cidade do adquirente, o imóvel retornará à propriedade do Município, podendo ser, então, revendido ou doado a outrem;
- X - a pessoa que comprovar renda per capita inferior à descrita no artigo 10, inciso II, da presente Lei, que reside em São Lourenço da Mata há pelo menos 15 anos e, pelas condições de habitação, encontrar-se em situação de vulnerabilidade comprovada por estudo social realizado pela Secretaria da Cidadania e Assistência Social, poderá receber lote em doação;
- XI - o beneficiário será cadastrado no Cadastro de Mutuários;
- XII - os lotes adquiridos por esse programa poderão ser isentos de imposto



sobre a transmissão de bens inter vivos - ITBI - e de imposto predial e territorial urbano - IPTU - mediante lei específica;

XIII - a responsabilidade pelo pagamento das despesas de escritura pública e averbação em matrícula será analisada de acordo com cada Loteamento, podendo, em situação de vulnerabilidade, isenções tratadas em lei específica e more legal, serem suportadas pelo Município de São Lourenço da Mata.

Parágrafo único. Aquele que se desfizer do imóvel adquirido por meio desta Lei, seja por compra ou por doação, na condição de adquirente ou sucessor deste, fica impedido de ser novamente beneficiado com as políticas instituídas por esta Lei.

CAPÍTULO III

DOS PROCESSOS DE HABILITAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO

Art. 10 Poderão habilitar-se no programa habitacional de interesse social, os candidatos que preencham as seguintes condições:

- I - residência e/ou domicílio no Município há pelo menos 5 (cinco) anos;
- II - renda familiar mensal não superior a 10 (dez) salários-mínimos;
- III - não possuam imóvel em nome próprio;
- IV - não tenham sido beneficiários em outros programas habitacionais no âmbito municipal, estadual ou federal.

Parágrafo único. A habilitação dos candidatos dar-se-á na forma desta Lei para todos os programas previstos na mesma, ressalvadas as hipóteses de concessão de uso especial para fins de moradia.

Art. 11 No ato da inscrição, os candidatos deverão, obrigatoriamente:

- I - fazer cadastro na Secretaria da Cidadania e Assistência Social;
- II - juntar documento com fotografia;
- III - comprovar os rendimentos da família beneficiária;
- IV - comprovar residência no Município;
- V - comprovar que não possui imóvel em nome próprio.

§ 1º A abertura das inscrições será precedida de divulgação por edital publicado na imprensa local e afixado no mural de publicações oficial da Prefeitura.

§ 2º As inscrições serão feitas mediante preenchimento de ficha de inscrição, com a apresentação da documentação exigida nesta Lei.

Art. 12 Dentre os candidatos inscritos, que preencherem os requisitos do artigo 10 da presente Lei, será realizada a seleção e classificação que, obrigatoriamente, considerará os seguintes critérios (situação existente no dia da inscrição):

- I - morador de área de risco ou de remoção;
- II - ter deficiência ou existir, no núcleo familiar, alguma pessoa com deficiência;
- III - ser idoso;
- IV - famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, conforme declaração no Cadastro Único;
- V - morador de área verde, pública, ou destinada à preservação ambiental consolidadas.

§ 1º A conjugação desses fatores expressará a necessidade socioeconômica do inscrito selecionado, que servirá de base para sua classificação.



§ 2º Os candidatos deverão estar inscritos no CADUNICO (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal).

Art. 13 Os processos de habilitação e classificação dos candidatos serão acompanhados pelo Conselho Municipal de Habitação.

Art. 14 No programa habitacional de interesse social do Município poderão os moradores ou ocupantes de áreas de interesse urbanístico, ser beneficiados, desde que comprovadamente tenham renda de até 5 (cinco) salários mínimos e que sejam cadastrados na Secretaria Municipal de Assistência Social em plano de reassentamento.

Art. 15 Encerradas as inscrições e realizado o procedimento seletivo e de classificação, divulgar-se-á por edital publicado na imprensa local e afixado no mural de publicações oficial da Prefeitura, a relação dos classificados até o número correspondente de unidades habitacionais populares, figurando os demais como suplentes.

CAPÍTULO V

DOS PROJETOS DE CONSTRUÇÃO E URBANIZAÇÃO

Art. 16 ~~O projeto de construções das unidades habitacionais ficará a cargo do Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, e da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil, ficando isento o beneficiário do pagamento de taxas pelo exame, aprovação e licenciamento, bem como pela expedição do "habite-se".~~ vetado



Art. 17 O plano de urbanização específico da área, após elaborado pelo Poder Executivo através de trabalho integrado das Secretarias de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, Defesa Civil, e Assistência Social será previamente submetido à aprovação dos órgãos competentes e a registro no Cartório de Registro de Imóveis, antes da formalização do termo contratual: vetado

Art. 18 No caso de aquisição de terreno popular, o beneficiário terá prazo máximo de até 6 (seis) meses para iniciar a construção, devendo a mesma estar concluída, com habite-se do Município, em 12 (doze) meses a contar da aprovação do projeto apresentado pelo adquirente, sob pena de rescisão do contrato.

Art. 19 Caberá as Secretarias Municipais de Planejamento e Meio Ambiente e Defesa Civil emitirem um parecer sobre cada projeto de urbanização e construção de moradias populares, antes que se promova sua implantação e registro no ofício imobiliário, bem como resolver os impasses e dúvidas na implantação dos respectivos projetos: vetado

CAPÍTULO VI **DO ALUGUEL SOCIAL**

Art. 20 Para famílias de baixa renda, que residem em imóveis localizados em áreas públicas, áreas de risco de desastre ambiental comprovado e/ou interditadas pela Defesa Civil, o Município deverá providenciar a interdição do



~~local e desocupação, inclusive por meio judicial, alocando as respectivas famílias pelo período de 6 (seis) meses, prorrogáveis por mais 6 (seis) meses, em residências alugadas através do chamado "aluguel social", com objeto exclusivo de moradia.~~

~~§ 1º Nesse prazo as famílias deverão alugar e/ou adquirir imóvel para moradia.~~

~~§ 2º Para efeitos dessa lei, são consideradas como de baixa renda as famílias com renda familiar mensal de 0 (zero) a 5 (cinco) salários mínimos.~~

~~§ 3º O aluguel social será pago pela Secretaria Municipal de Assistência Social e não ultrapassará o valor mensal de R\$ _____,00 (_____ reais) por família, sendo alcançado diretamente ao beneficiário do aluguel social, para fins exclusivos de moradia, devendo a aplicação do valor ser monitorada pelo Conselho Municipal de Habitação.~~

~~§ 4º Eventual diferença entre o valor do aluguel social e o da locação deverá ser arcado pela família locatária.~~

~~§ 5º Será cancelado o pagamento do aluguel social nas seguintes hipóteses:~~

~~a) por desvio da destinação;~~

~~b) por locação ou aquisição de moradia antes dos 6 (seis) meses previstos no caput deste artigo;~~

~~c) caso o beneficiário ou seus familiares invadam área pública ou privada durante o período de vigência do aluguel social.~~

~~§ 6º A aceitação do benefício do aluguel social implicará na permissão de demolição, executada por parte do Município, de residências cuja segurança esteja definitivamente comprometida.~~

~~§ 7º O aluguel social será reajustado anualmente pelo IGP-M, a partir do mês de abril de cada ano;~~

~~§ 8º A forma de pagamento e documentos necessários para a sua liberação será regulamentado pela Secretaria da Fazenda do Município por meio de~~



~~decreto devendo nele conter o prazo para o pagamento e a forma de prestação de contas por parte dos beneficiários.~~—vetado

CAPÍTULO VII DA DOAÇÃO DE MATERIAL PARA CONSTRUÇÃO E REFORMA DE RESIDÊNCIAS

~~Art. 21 O Executivo fica autorizado a adquirir e doar materiais de construção e reforma de moradias às pessoas de baixa renda, cadastradas na Secretaria Municipal de Assistência Social, limitado à sua disponibilidade financeira e orçamentária.~~—vetado

§ 1º Para fins de doação de material para construção e reforma de residências às famílias de baixa renda, a Secretaria Municipal de Assistência Social exigirá a apresentação dos seguintes documentos:

I - prova de renda per capita de meio salário mínimo;

I - renda per capita de meio salário-mínimo ou renda familiar de até 2(dois) salários-mínimos;

II - prova de não possuir outro imóvel;

III - comprovação de residência e/ou domicílio no Município há pelo menos 2 (dois) anos;

IV - documentação do imóvel, em seu nome, com a comprovação de que o projeto de construção e reforma foi aprovado, na época, pela Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Publicidade e Defesa Civil;

V - demonstração de que o imóvel encontra-se em área urbana em situação regular;

VI - comprovação de que a obra a ser realizada não precisa de nova aprovação de projeto pelo Município ou de que esta já está devidamente aprovada



~~§ 2º Mediante a apresentação dessa documentação, o Assistente Social do Município emitirá parecer socioeconômico e o Secretário Municipal da Cidadania e Assistência Social deferirá ou não o pedido. vetado~~

§ 3º Indeferido o pedido, caberá recurso ao Prefeito Municipal, no prazo de 10 (dez) dias, contado da data em que o requerente tomar ciência do indeferimento, cabendo-lhe protocolar suas razões no Protocolo Geral da Prefeitura.

§ 4º Entende-se por materiais de construção e reforma tudo o que for necessário para dar sustentabilidade mínima à edificação, tais como: tijolos, terra, esquadrias, madeiras, cerâmicas, telhas, tubulações, hidráulicas e elétricas, peças sanitárias, caixas d'água e tudo mais que se enquadre nas características desse capítulo.

§ 5º Os pedidos de doação de materiais serão atendidos em ordem cronológica, tendo prioridade às famílias retiradas de áreas de risco, bem como aquelas que forem compostas por idosos ou pessoas com deficiência.

§ 6º A não utilização dos materiais de construção ou reforma, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da entrega pela Secretaria da Cidadania e Assistência Social ao donatário, implicará na devolução dos mesmos, se ainda não utilizados, ou do valor correspondente, com juros e atualização monetária.

§ 7º Nas situações de emergência, tais como casas atingidas por vendaval, terremoto, etc., o requerente fica dispensado de apresentar a documentação exigida no parágrafo 1º deste artigo desde que o requerimento de doação de material esteja acompanhado de laudo da Defesa Civil.

§ 8º Nos casos de iminente risco estrutural de residências, desde que acompanhado de laudo da defesa civil, fica autorizado ao município proceder na forma do parágrafo anterior.

CAPÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22 Havendo suspeita de que declarações ou documentos foram falsificados visando obter algum benefício estabelecido por esta Lei, o Município apurará administrativamente o fato, sem prejuízo do encaminhamento cível e criminal devido, podendo, após concluído o processo administrativo pertinente, revogar o benefício, condenando o beneficiário a devolver a unidade habitacional, no caso de lote, no mesmo estado em que o recebeu, ou a devolver o valor do material de construção doado pelo Executivo, devidamente atualizado, com correção monetária pelo IGP-M ou índice que vier a substituí-lo, e juros legais de 1% (um por cento) ao mês.

Art. 23 No processo de regularização o Município adotará subsidiariamente, nos casos omissos na presente Lei, o Provimento More Legal da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

Art. 24 As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de rubricas orçamentárias próprias.

Art. 25 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Gabinete do Prefeito, São Lourenço da Mata. 02 de maio de 2019.

BRUNO GOMES DE OLIVEIRA

Prefeito