

Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

Estância Turística

Bertioga, 29 de junho de 2026.

OFÍCIO N. 530/2026 – SG

Processo Administrativo PMB n. 5363/2026

Processo Administrativo CMB n. 525/2026

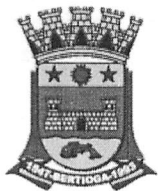
(Favor mencionar esta referência)

Excelentíssimo Senhor,

Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício n. 376/2026, sirvo-me do presente para informar que recebido o Autógrafo de Lei n. 042/2026, que ***"Autoriza o Poder Público Executivo a ceder a terceiros de forma gratuita áreas públicas para serem utilizadas como estacionamento público para veículos"***, foi submetido à análise jurídica do Poder Executivo, através dos autos do processo administrativo n. 5363/2026.

A análise jurídica da Procuradoria Geral do Município, através da nota técnica juntada aos autos, conforme a cópia anexa, aponta que, embora a proposição legislativa possa parecer benéfica à primeira vista, padece, em tese, de vícios que maculam sua constitucionalidade e legalidade. Primeiramente, porque fere o princípio da separação de poderes, haja vista que o autógrafo em questão trata diretamente da administração e gestão de bens públicos municipais, cuja competência típica e central é do Poder Executivo. Observa-se também ingerência administrativa, pois via de regra o Legislativo não “autoriza” o Executivo a realizar suas funções típicas, nem cria procedimentos para seus órgãos. Logo, o vício de iniciativa é um defeito de origem, que contamina todo o processo legislativo, não podendo ser sanado pela sanção do Prefeito. Além do que, o autógrafo em questão afasta-se substancialmente das disposições da Lei Complementar n 216/2026, criando uma nova modalidade de utilização de áreas públicas destinada à instalação de estacionamentos públicos administrativos por particulares, sem qualquer limitação temporal expressa, não prevendo ainda chamamento público, procedimento competitivo, critérios de preferência, mecanismos de publicidade ou regras para solução de conflitos de múltiplos interessados. Além do que, ressalta o risco de utilização de patrimônio público para geração de benefícios predominantemente privados, em desconformidade com o princípio da supremacia do interesse público. Assim, mais do que lacunas redacionais, observa ausência de elementos estruturantes indispensáveis ao adequado controle da utilização de patrimônio público por terceiros. Por todo o exposto, opina pelo veto total ao referido autógrafo.

O Secretário Municipal de Governo e Gestão Institucional, apesar da grandiosidade do tema, manifestou concordância com as manifestações e orientações apontadas nos autos, conforme a cópia da manifestação que também segue anexa.



Prefeitura do Município de Bertioga

Estado de São Paulo

Estância Turística

Nestes termos, acompanho as ponderações lançadas na análise jurídica para vetar totalmente a referida proposta.

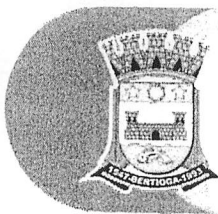
Portanto, pelas razões supracitadas, comunico a Vossa Excelência, nos termos do art. 45, da Lei Orgânica do Município, o **VETO TOTAL** ao **Autógrafo de Lei n. 042/2026**, que "*Autoriza o Poder Público Executivo a ceder a terceiros de forma gratuita áreas públicas para serem utilizadas como estacionamento público para veículos*", aguardando que seja mantido.

Atenciosamente,



Marcelo Heleno Vilares
Prefeito do Município

Ao Excelentíssimo Vereador
ANTONIO CARLOS TICIANELLI
Presidente da Câmara Municipal de Bertioga



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

4*
20/8

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 5363/2026

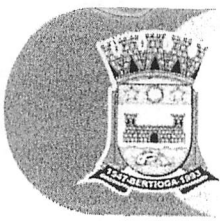
REQUERENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE BERTIOGA

ASSUNTO: AUTÓGRAFO N. 042/2026

Ao Procurador Geral, Dr. Ênio Xavier.

Trata-se de análise jurídica do Autógrafo de Lei n. 042/2026, aprovado pela Câmara Municipal de Bertioga, que *"Autoriza o Poder Executivo a ceder a terceiros de forma gratuita áreas públicas para serem utilizadas como estacionamento público para veículos"*, a fim de subsidiar a decisão do Sr. Prefeito quanto à sanção ou veto.

O texto aprovado dispõe que a Prefeitura Municipal fica autorizada a ceder áreas públicas a particulares; que a utilização dependerá de autorização do Poder Executivo na forma prevista no art. 96 da Lei Orgânica do Município; que é vedada a cobrança de estacionamento e a vinculação do uso da área ao consumo em estabelecimento comercial; que os interessados deverão demonstrar a necessidade ou utilidade da área pretendida; e que a responsabilidade pela conservação do local será atribuída ao cessionário.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

21/2

A análise é realizada à luz da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município de Bertioga, da Lei Complementar Municipal nº 216, de 20 de fevereiro de 2026, do Decreto Municipal nº 5.124/2026 e demais legislações aplicáveis ao caso.

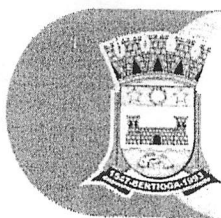
É o breve relato.

Por primeiro, de rigor destacar que a utilização de bens públicos por particulares constitui exceção à regra geral da destinação coletiva do patrimônio público. Em razão disso, qualquer forma de ocupação ou utilização privativa deve observar não apenas a legislação específica, mas também os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Os bens públicos não podem ser colocados à disposição de particulares de maneira discricionária e desvinculada de finalidade pública. Ao contrário, toda autorização de uso deve encontrar fundamento em interesse coletivo claramente demonstrado e em procedimento jurídico compatível com o regime de proteção do patrimônio público.

No âmbito do Município de Bertioga, a disciplina dessas formas de utilização encontra-se prevista no art. 96 da Lei Orgânica Municipal, cuja regulamentação foi promovida pela Lei Complementar Municipal nº 216, de 20 de fevereiro de 2026.

A proposição legislativa em comento, embora possa parecer benéfica à primeira vista, padece, em tese, de vícios que maculam sua constitucionalidade e legalidade. Explica-se.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

84
22/1

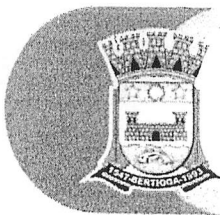
No primeiro ponto, temos o Princípio da Separação dos Poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal (art. 2º), o qual estabelece que o poder do Estado é dividido em Legislativo, Executivo e Judiciário, harmônicos e independentes entre si. Por simetria, este princípio é de observância obrigatória por Estados e Municípios.

Dele decorre a regra de que certas matérias são de iniciativa legislativa reservada a um Poder específico. A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, elenca as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Tais regras, por simetria, aplicam-se aos prefeitos.

O Autógrafo em questão trata diretamente da **administração e gestão de bens públicos municipais**, ao dispor sobre a "*cessão de áreas públicas*". A gestão do patrimônio público é uma atribuição típica e central do Poder Executivo. Normas que disponham sobre a utilização, administração, e cessão de bens públicos, ou que criem atribuições e estrutura para os órgãos da administração municipal, são de iniciativa reservada ao Prefeito.

Ao propor uma lei que interfere diretamente na forma como o Executivo deve gerir o patrimônio municipal, o Vereador autor do projeto, s.m.j., invadiu a esfera de competência privativa do Prefeito. O Poder Legislativo não pode impor ao Executivo como organizar e administrar seus bens e serviços.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal (STF)** é pacífica e reiterada nesse sentido:



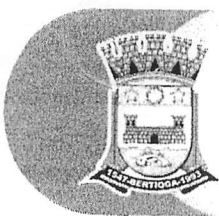
Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

8/8
23/8

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma).

O próprio texto do art. 1º ("*A prefeitura... fica autorizada a ceder...*") e do art. 4º ("*Os interessados... deverão requerer junto ao Poder Executivo...*") demonstra a clara ingerência na atividade administrativa. O Legislativo não "autoriza" o Executivo a realizar suas funções típicas, nem cria procedimentos para seus órgãos.

Portanto, o vício de iniciativa é um defeito de origem, que contamina todo o processo legislativo, não podendo ser sanado pela sanção do Prefeito.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

807
24
/ 2

Ainda que o vício de iniciativa não existisse, a matéria de fundo da proposição legislativa é igualmente insustentável. Vejamos:

Mas, o ponto fulcral é a compatibilidade do Autógrafo nº 042/2026 com o regime instituído pela Lei Complementar nº 216/2026.

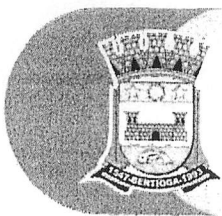
A referida lei complementar foi editada precisamente para regulamentar o art. 96 da Lei Orgânica Municipal, estabelecendo as hipóteses, condições e limites para autorização e cessão de uso de bens públicos municipais.

Da leitura sistemática da legislação complementar observa-se que o legislador municipal estruturou um modelo baseado na excepcionalidade, na precariedade e na temporariedade das autorizações concedidas a terceiros. O diploma normativo vincula a utilização dos bens públicos a hipóteses específicas e transitórias, impondo limites temporais e condicionando a ocupação à demonstração de interesse público.

O Autógrafo nº 042/2026, contudo, afasta-se substancialmente desse regime.

A proposta aprovada pela Câmara Municipal não estabelece prazo máximo de utilização, não prevê caráter precário da autorização, não condiciona a cessão à realização de evento ou atividade transitória e tampouco disciplina hipóteses de extinção da autorização.

Na prática, a norma cria uma nova modalidade de utilização de áreas públicas destinada à instalação de estacionamentos públicos administrados por particulares, sem qualquer limitação temporal expressa.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

8/5
23/8

A consequência jurídica dessa inovação é relevante. Uma vez que a Lei Complementar nº 216/2026 foi editada para regulamentar diretamente o comando contido na Lei Orgânica Municipal, não se mostra juridicamente possível que lei ordinária posterior amplie o alcance do instituto e institua hipóteses substancialmente distintas daquelas disciplinadas pelo legislador complementar.

Verifica-se, portanto, **incompatibilidade material** entre a proposição legislativa e o regime jurídico estabelecido pela legislação complementar municipal vigente.

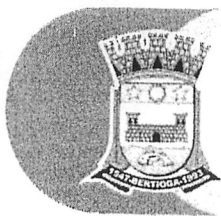
O Autógrafo de Lei propõe a cessão gratuita de bens públicos, que são patrimônios do povo de Bertioga. Ao fazê-lo sem uma contrapartida clara e superior para a coletividade, a norma viola o princípio da indisponibilidade do interesse público, tratando o bem público como se fosse um objeto passível de doação para o fomento de interesses privados.

Outro aspecto que merece exame refere-se à forma de seleção dos eventuais beneficiários das áreas públicas.

O art. 4º do projeto estabelece apenas que os interessados deverão requerer autorização ao Poder Executivo e demonstrar a necessidade ou utilidade da utilização da área pública.

A norma, entretanto, não define critérios objetivos para aferição desses requisitos.

Não há previsão de chamamento público, procedimento competitivo, critérios de preferência, mecanismos de publicidade ou regras para solução de conflitos entre múltiplos interessados.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

86
289/2

A ausência desses parâmetros normativos pode conduzir à escolha subjetiva dos beneficiários pela Administração Pública, situação potencialmente incompatível com os princípios constitucionais da impessoalidade e da igualdade.

Embora a Administração possua margem de discricionariedade em matéria de autorização de uso de bens públicos, essa discricionariedade não pode ser absoluta nem desvinculada de parâmetros legais mínimos.

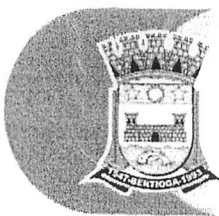
Sob esse aspecto, o projeto revela, ao meu entender, significativa fragilidade jurídica.

E, mais, o art. 3º da proposta veda expressamente a cobrança de estacionamento e proíbe a vinculação do uso da área ao consumo em estabelecimento comercial. Essa previsão demonstra a preocupação do legislador em evitar exploração econômica direta do espaço público.

Todavia, a vedação de cobrança não elimina a possibilidade de obtenção de benefício econômico indireto pelo particular autorizado.

A existência de vagas de estacionamento próximas a hotéis, pousadas, restaurantes, centros comerciais ou estabelecimentos de serviços pode representar relevante vantagem competitiva, com reflexos diretos sobre a atividade econômica desenvolvida pelo autorizado.

O projeto não exige estudo de interesse público, análise de impacto urbano, avaliação de benefícios coletivos ou qualquer forma de demonstração de que a vantagem conferida ao particular será compensada por benefícios efetivos à coletividade.



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

8/5
27/1

A Lei Complementar nº 216/2026, ao regulamentar a utilização de bens públicos municipais, condicionou tais autorizações à presença de interesse público devidamente caracterizado.

O Autógrafo nº 042/2026, contudo, não estabelece mecanismos aptos a assegurar a observância desse requisito.

Em consequência, existe risco de utilização de patrimônio público para geração de benefícios predominantemente privados, em desconformidade com o princípio da supremacia do interesse público.

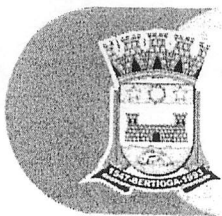
Não obstante, tem-se que, além dos aspectos já mencionados, observa-se que o texto aprovado não disciplina elementos essenciais para utilização segura e juridicamente adequada dos bens públicos municipais.

Não há previsão acerca de prazo de vigência da autorização, hipóteses de revogação, mecanismos de fiscalização, responsabilidade por danos ao patrimônio público, critérios urbanísticos, acessibilidade, manutenção mínima exigida ou penalidades aplicáveis em caso de descumprimento das condições estabelecidas.

A ausência dessas disposições compromete a segurança jurídica da futura norma e dificulta sua aplicação prática pela Administração Municipal.

Mais do que simples lacunas redacionais, trata-se da ausência de elementos estruturantes indispensáveis ao adequado controle da utilização de patrimônio público por terceiros.

CONCLUSÃO



Prefeitura do Município de Bertioga
Estado de São Paulo
Estância Balneária

28/

Diante do exposto e em razão da análise aprofundada, entendo, s.m.j., ser inequívoco que o Autógrafo de Lei n. 042/2026 é **formalmente inconstitucional**, por vício de iniciativa, ao violar a reserva de competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a administração de bens públicos, ferindo o Princípio da Separação dos Poderes; e, **materialmente inconstitucional**, por violar os princípios da indisponibilidade do interesse público, impessoalidade, moralidade, eficiência, obrigatoriedade de licitação e livre concorrência.

Portanto, opino, conforme exhaustivamente fundamentado, pelo **VETO TOTAL** ao Autógrafo n. 0422026, juntado à fl. 04.

Cumpre registrar que, este parecer tem natureza meramente opinativa, não vinculante ao gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não, a orientação exposta no presente. Assim, a análise restringiu-se à regularidade jurídico-formal acerca do tema.

É o parecer.

Bertioga, 18 de junho de 2026.

Roberto Esteves Martins Novaes
Procurador do Município

Renato de Jesus Nascimento
Reg. 5926

