



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 322/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0508/18.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Rodrigo Goulart, que proíbe a utilização de papel para identificação, registro e controle de acesso de pessoas visitantes em condomínios, edifícios e estabelecimentos públicos e privados.

Segundo a justificativa, pretende-se reduzir o consumo e o descarte desnecessário de papéis, protegendo o meio ambiente.

Não obstante o elogioso propósito, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições jurídicas para prosperar, consoante será demonstrado.

A proibição de utilização de papel para identificação de visitantes pretendida pela presente proposição atingiria repartições públicas. Nesse ponto, cabe salientar que o art. 37, caput, da Lei Orgânica do Município preceitua que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, seu § 2º, em simetria ao disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal e no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado, elenca determinadas matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

"Art. 37. [...]

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais."

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, havendo iniciativa reservada para o projeto de lei que verse sobre tais matérias.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, p. 24), encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É

nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Registre-se que no tocante às dependências da Câmara Municipal, igualmente, o projeto viola seara privativa da Mesa, nos termos do art. 14, III c/c 27, I, da Lei Orgânica do Município, aplicando-se, ainda, o mesmo entendimento ao Tribunal de Contas do Município, órgão que possui autonomia para dispor sobre sua organização, o que lhe confere a iniciativa para o projeto de lei que trate de tal matéria (STF, ADI 4643-MC/RJ, j. 06/11/14).

Cabe ainda mencionar que no tocante a estabelecimentos públicos pertencentes aos Estados e à União que estejam situados no Município, o projeto viola o princípio constitucional da autonomia dos entes federados, previsto no art. 18 da Constituição Federal.

Em relação especificamente a imóveis onde funcionam atividades empresariais, o projeto apresenta outro vício e configura indevida ingerência do Poder Público no âmbito da atividade econômica privada, com ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa.

Do fundamento da livre iniciativa decorre a liberdade do particular em relação ao Estado na condução das atividades econômicas, a este competindo, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este meramente indicativo para o setor privado, nos termos do art. 174 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Consoante ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho (in Direito Constitucional Econômico, Saraiva, 1990) a interpretação do art. 174 da Constituição da República à luz dos princípios estabelecidos no seu art. 170, leva à conclusão de que o ordenamento constitucional admite a ingerência estatal para reprimir o abuso do poder econômico, que afasta a livre concorrência, e o lucro arbitrário, cabendo-lhe "planejar a economia, incentivar e fiscalizar a atuação privada, para normatizar e regular a economia".

Nesse passo, o Estado se apresenta como agente normativo e regulador da atividade econômica, compreendendo, para tanto, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, caracterizando, nas lições de José Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 11ª Ed., p. 738), "o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica".

No presente caso concreto, não se mostra razoável a limitação à iniciativa privada, em seu modo de exercer, já que não se enquadra em nenhuma das modalidades delimitadas pela Constituição Federal (fiscalização, incentivo e planejamento - art. 174).

Ante o exposto, somos PELA ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/04/2019, p. 93

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