



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1286/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0766/17.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilberto Nascimento, que dispõe sobre a substituição dos pisos de pedra estilo mosaico português por pisos de concreto usinado nas calçadas públicas da cidade de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com a proposta, os pisos de concreto usinado deverão respeitar as especificações técnicas definidas com base no padrão adotado nas calçadas da Avenida Paulista com "placas de concreto" em substituição ao padrão atual de pedras em "mosaico português". O projeto prevê ainda que a sequência de logradouros atendidos e o cronograma de obras serão definidos em edital licitatório, priorizando-se os locais de maior de degradação das calçadas existentes, os pontos históricos e outros pontos de fluxo de turistas.

Não obstante os elevados propósitos de seu autor, o projeto não reúne condições de prosseguir.

Isso porque o projeto pretende impor ao Poder Executivo a prática de ato concreto de administração, função precípua do Executivo para a qual a lei é, inclusive, desnecessária.

Insta ressaltar que a Lei Orgânica prevê no inciso IV do § 2º de seu art. 37 ser iniciativa privativa do Prefeito leis que disponham sobre organização administrativa, incluindo-se aí atos concretos destinados à implementação de políticas públicas - neste caso específico, àquelas voltadas às pessoas com deficiência. Tanto é assim que o art. 70 da Lei Orgânica, inserido na Seção II do Capítulo II ("Das Atribuições do Prefeito"), dispõe em seu inciso XIV ser do Chefe do Poder Executivo a competência para dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal.

Essa previsão da Lei Orgânica local obedece à simetria imposta pela Constituição Federal, que dispõe no art. 61, § 1º, II, "b", ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre serviços públicos.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 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 municípios, 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." (grifamos)

Oportuno registrar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo posiciona-se no sentido de serem inconstitucionais leis de conteúdo semelhante ao do presente projeto, por representarem indevida ingerência do Poder Legislativo em assunto tipicamente administrativo que, como tal, é sujeito exclusivamente ao crivo do Poder Executivo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.619, de 10 de dezembro de 2013, que "dispõe sobre a instalação de piso tátil para demarcar obstáculos em áreas e localização da faixa de pedestres, visando a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência no Município de Mirassol". VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. A lei impugnada, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre instalação de piso tátil em calçadas, praças públicas, parques, passeios públicos, etc, embora com o propósito louvável de auxiliar os portadores de deficiência visual, interferiu diretamente em atos de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, impondo obrigações aos órgãos da administração (inclusive com cominação de multa em caso de descumprimento); e ainda criou despesas sem indicar os recursos disponíveis para atender aos novos encargos. Ofensa às disposições dos artigos 5.º, 25, 47, II, XIV e XIX, "a" e 144, todos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente." (grifamos)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2066361-77.2014.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/10/2014; Data de Registro: 19/12/2014)

Além disso, o projeto não observa a previsão contida na recente Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, a qual possui regra no sentido de que, nos novos loteamentos, as calçadas devem ter no mínimo 30% (trinta por cento) de sua superfície formada por elementos permeáveis (art. 48, §3º, inciso II).

Por fim, cabe registrar que, nos termos do art. 7º da Lei Municipal nº 15.442/11 - que dispõe sobre a limpeza de imóveis, o fechamento de terrenos não edificadas e a construção e manutenção de passeios - a execução, manutenção e conservação das calçadas, em conformidade com a normatização específica expedida pelo Executivo, em regra, incumbe aos responsáveis pelos imóveis e não ao Poder Público. Vale registrar, ainda, que referida lei teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Autos nº 0008436-60.2014.8.26.0000, j. 04.06.14)

Desta forma, o texto proposto, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Ressalte-se, além disso, que a presente propositura implica geração de despesa sem estar acompanhada das exigências previstas no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/00), quais sejam, estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Pelo exposto, somos PELA INCONSTITUCIONALIDADE E 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 01/08/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Celso Jatene - PR - Autor do Voto Vencedor

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

**VOTO VENCIDO DO RELATOR CAIO MIRANDA CARNEIRO DA COMISSÃO DE  
CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO  
DE LEI Nº 0766/17.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Gilberto Nascimento, que dispõe sobre a substituição dos pisos de pedra estilo mosaico português por pisos de concreto usinado nas calçadas públicas da cidade de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com a proposta, os pisos de concreto usinado deverão respeitar as especificações técnicas definidas com base no padrão adotado nas calçadas da Avenida Paulista com "placas de concreto" em substituição ao padrão atual de pedras em "mosaico português". O projeto prevê ainda que a sequência de logradouros atendidos e o cronograma de obras serão definidos em edital licitatório, priorizando-se os locais de maior de degradação das calçadas existentes, os pontos históricos e outros pontos de fluxo de turistas.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que a propositura foi apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, incisos I e II, da Constituição Federal; 13, incisos I e II, 37, caput, e 181, parágrafo único, todos da Lei Orgânica do Município.

Oportuno ressaltar que o projeto não contém matéria que seja de exclusiva competência do Poder Executivo ou, ainda, que caracterize indevida ingerência em assuntos daquele Poder. Isso porque, nos termos do substitutivo proposto, o projeto determina que a instalação dos pisos em concreto usinado será realizada em etapas, de maneira progressiva e fica condicionada à disponibilidade financeira de recursos e não impõe a substituição irrestrita e obrigatória.

Com efeito, havendo certeza quanto à opção mais adequada em um dado caso concreto, não há que se falar em discricionariedade. As palavras do ilustre Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello corroboram com clareza o ora afirmado: "Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda ... Esta esfera de decisão legítima compreende apenas e tão somente o campo dentro do qual ninguém poderá dizer com indisputável objetividade qual é a providência ótima, pois mais de uma seria igualmente defensável. Fora daí, não há discricção." (in Curso de Direito Administrativo, 20ª edição, Malheiros Editores, pág. 406).

Pondere-se, ainda, que não se pode perder de vista que entre o princípio da separação dos Poderes - valor que a regra da iniciativa privativa pretende preservar em determinadas situações - e a tutela efetiva do interesse público, deve-se privilegiar esta última, tendo em vista que a ponderação entre os princípios deve ser prática, o que significa dizer que apenas no momento da aplicação da norma é que se pode harmonizar os valores conflitantes, aplicando-se aquele que mais adequadamente realiza a vontade constitucional.

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Por outro lado, impõe-se a manifestação das comissões competentes quanto à conveniência e oportunidade da pretensão.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue.

**SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO  
PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0766/17.**

Dispõe sobre a substituição dos pisos de pedra estilo mosaico português por pisos de concreto usinado nas calçadas públicas da cidade de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Os pisos das calçadas públicas revestidos de pedras no estilo "mosaico português" serão substituídos por piso em concreto usinado.

§ 1º As especificações técnicas serão definidas com base no padrão adotado nas calçadas da Avenida Paulista com "placas de concreto" em substituição ao padrão atual de pedras em "mosaico português".

§ 2º A sequência de logradouros atendidos e o cronograma de obras será definido em edital licitatório, priorizando-se os locais de maior degradação das calçadas existentes, os pontos históricos e outros pontos de afluxo de turistas.

Art. 2º A instalação dos pisos em concreto usinado no Município será realizada em etapas, de maneira progressiva e fica condicionada à disponibilidade financeira de recursos orçamentários do Executivo.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 01/08/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente - Contrário

Atilio Francisco - PRB - Contrário

Caio Miranda Carneiro - PSB - Relator

Celso Jatene - PR - Contrário

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD - Contrário

João Jorge - PSDB - Contrário

Reis - PT - Contrário

Sandra Tadeu - DEM - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/08/2018, p. 95

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).